

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2019/2020



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**PROPOSTA DE UM MODELO PARA A GERAÇÃO DE FORÇAS NAS
FORÇAS ARMADAS**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

José David Angelino da Graça Talambas
CORONEL DE CAVALARIA



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**PROPOSTA DE UM MODELO PARA A GERAÇÃO DE
FORÇAS NAS FORÇAS ARMADAS**

COR CAV José David Angelino da Graça Talambas

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Pedrouços 2020



INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS

PROPOSTA DE UM MODELO PARA A GERAÇÃO DE
FORÇAS NAS FORÇAS ARMADAS

COR CAV José David Angelino da Graça Talambas

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: COR TIR ART António José Pardal dos Santos

Pedrouços 2020



Declaração de Compromisso Antiplágio

Eu, José David Angelino da Graça Talambas, declaro por minha honra que o documento intitulado “Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do Curso de Promoção a Oficial General 2019/20, no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 09 de junho de 2020

José Talambas
Coronel de Cavalaria



Agradecimentos

Ao meu orientador, COR TIR ART Pardal dos Santos, pela permanente disponibilidade e camaradagem, assim como pela objetividade e assertividade manifestadas na forma como orientou todo o processo de elaboração deste trabalho, contribuindo significativamente para o rigor e cuidado da investigação.

A todos as entidades e individualidades que tiveram a imensa amabilidade e disponibilidade de partilharem nas entrevistas as suas opiniões, experiência e conhecimento profundo da temática, nomeadamente ao Vice-Almirante Gouveia e Melo, Tenente-General Martins Pereira, Tenente-General Marco Serronha, Tenente-General Eurico Craveiro, Tenente-General Nunes Henriques, Major-General Salvação Barreto, Major-General Maia Pereira, Brigadeiro-General Rui Ferreira, Brigadeiro-General Lemos Pires e Coronel Gilberto Garcia, tornando possível a realização desta investigação.

Ao Brigadeiro-General Loureiro Magalhães, aos Coronéis Gamito Torres e Tho Monteiro, aos Tenentes-Coronéis Silva Costa, Ribeiro de Faria e Mendes Rego, ao Adido Militar de França e Oficial de Ligação de Espanha no EMGFA, os meus sinceros agradecimentos pela informação prestada, apoio, colaboração e contributos para a realização deste estudo.

Aos meus camaradas auditores do Curso de Promoção a Oficial General 2019/2020, manifesto a minha elevada estima e consideração, pelos momentos de sã camaradagem e amizade que partilhámos.

À minha mulher Paula, à minha filha Sofia e aos meus filhos Miguel e João pelo carinho, motivação, compreensão e apoio incondicional, o meu sentido e profundo agradecimento.



Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento teórico e conceptual	6
2.1. Revisão da literatura	6
2.2. Modelo de análise	11
3. Metodologia e Método	13
3.1. Metodologia	13
3.2. Método	14
3.2.1. Participantes e procedimento	15
3.2.2. Instrumento de recolha de dados	15
3.2.3. Técnica de tratamento dos dados	16
4. O Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas	17
4.1. O Modelo de Geração de Forças Nacional	17
4.1.1. Análise dos dados	18
4.1.2. Síntese conclusiva	23
4.2. Outros Modelos de Geração de Forças	24
4.2.1. OTAN, UE e ONU	24
4.2.2. Espanha e França	25
4.2.3. Características dos Modelos	26
4.2.4. Síntese conclusiva	27
4.3. Contributos para o Modelo de Geração de Forças	27
5. Conclusões	28
Referências Bibliográficas	33

Índice de Apêndices

Apêndice A - Corpo de Conceitos	Apd A-1
Apêndice B - Lista de Entidades Entrevistadas e Entrevista em Guião	Apd B-1
Apêndice C - Resumo das ideias-chave das entrevistas	Apd C-1
Apêndice D - Outros Modelos de Geração de Forças	Apd D-1
Apêndice E - Comparação dos Modelos das OI e Países Aliados	Apd E-1



Índice de Figuras

Figura 1 - Estrutura-guia da Investigação.....	3
Figura 2 - Processo de Planeamento de FND	9
Figura 3 - Processo de Geração de Forças.....	10
Figura 4 - Desenho de Investigação	14
Figura 5 - Percurso Metodológico	14
Figura 6 - Proposta de Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas	30

Índice de Quadros

Quadro 1 - Objetivos Geral e Específicos	4
Quadro 2 - Questão Central e Derivadas	4
Quadro 3 - Modelo de Análise	11
Quadro 4 - Características Principais dos Modelos das OI, ESP e FRA.....	26
Quadro 5 - Contributos para o Modelo.....	27
Quadro 6 - Lacunas e disfunções no modelo atual.....	29
Quadro 7 - Lista de Entidades Entrevistadas.....	Apd B-1
Quadro 8 - Características dos Modelos de Geração de Forças das OI.....	Apd E-1
Quadro 9 - Características dos Modelos de Geração de Forças de ESP e FRA	Apd E-2

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Análise da Questão A1	18
Tabela 2 - Análise da Questão A2	19
Tabela 3 - Análise da Questão B1	19
Tabela 4 - Análise da Questão B2	19
Tabela 5 - Análise das Questões B3 e B4.....	20
Tabela 6 - Análise da Questão C1	20
Tabela 7 - Análise da Questão C2	21
Tabela 8 - Análise da Questão C3	21
Tabela 9 - Análise da Questão C4	22
Tabela 10 - Análise da Questão D1	22
Tabela 11 - Análise da Questão D2	23
Tabela 12 - Análise da Questão D3	23



Resumo

O objetivo da presente investigação é propor contributos para a otimização de um modelo de geração de forças nas Forças Armadas que assegure o cumprimento dos compromissos internacionais, no exterior do território nacional.

O estudo iniciou-se com a análise do modelo de planeamento e geração de forças nacionais destacadas, no sentido de detetar eventuais lacunas e disfunções, no respetivo ciclo anual, na perspetiva de obter contributos para a sua otimização. De seguida, compararam-se as características dos modelos das organizações internacionais, bem como de países aliados, que podem contribuir para otimizar para o modelo nacional. Com base nas lacunas e disfunções encontradas e na comparação dos modelos referenciados, foi possível selecionar contributos suscetíveis de serem adaptados ao modelo nacional.

Na investigação utilizou-se um processo de raciocínio do tipo indutivo e uma estratégia qualitativa, adotando o estudo de casos múltiplos como desenho de pesquisa.

Como principal resultado da investigação, apresentam-se contributos ao nível da finalidade, dos processos e dos recursos, numa proposta otimizada de modelo que sistematiza de forma rigorosa, o planeamento anual e geração de forças nacionais destacadas, conjugando as capacidades e maximizando os recursos disponíveis, de forma a contribuir decisivamente para a afirmação da política externa de Portugal.

Palavras-chave

Forças Armadas; compromissos internacionais; planeamento; forças nacionais destacadas; geração de forças; modelo.



Abstract

The aim of this study is to provide contributions to improve the force generation model in the Armed Forces, in compliance with international commitments outside national territory.

Initially, it was analysed the current force generation and national deployable forces planning process in order to detect potential gaps and dysfunctions in its annual cycle, contributing to its improvement. Afterwards, the attention was drowned to comparing the international organisations and allies planning models' characteristics, in order to infer contributions to the national one. Based on the gaps and dysfunctions found and comparison made, it was possible to select contributions to improve the national model.

Regarding the study, an inductive reasoning process and qualitative strategy was chosen. As research design was adapted a multiple cases study.

In the end of this study, it is possible to introduce contributions regarding the ends, ways and means, in an improved model proposal, that synchronizes in a thorough way the force generation and national deployable forces annual planning, combining capabilities and enhancing the available resources, to fosters Portugal foreign policy.

Keywords

Armed Forces; international commitments; planning; national deployable forces; force generation; model.



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ACTORD	<i>Activation Order</i>
ACTREQ	<i>Activation Request</i>
ACTWARN	<i>Activation Warning</i>
AEDM	Ação Externa no Domínio Militar
AEM	Avaliação Estratégica-Militar
APA	<i>American Psychological Association</i>
CCEM	Conselho de Chefes de Estado-Maior
CCOM	Comando Conjunto para as Operações Militares
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMA	<i>Chef d'état-major des armées</i>
CEMGFA	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas
CGF	Conferência de Geração de Forças
CICDE	<i>Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations</i>
CMC	<i>Crisis Management Concept</i>
CONOPS	<i>Concept of Operations</i>
Coord	Coordenador
COPD	<i>Comprehensive Operations Planning Directive</i>
CPDM	Ciclo de Planeamento de Defesa Militar
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CSDP	<i>Common Security and Defence Policy</i>
D	Disfunções
DEPG	Departamento de Estudos Pós-Graduados
DGPDN	Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
DIPLAEM	Divisão de Planeamento Estratégico Militar
DOS	<i>Department of Operational Support</i>
DPO	<i>Department of Peace Operations</i>



EEAS	<i>European External Action Service</i>
EM	Estados-Membros
EMAD	<i>Estado Mayor de la Defensa</i>
EMGFA	Estado-Maior-General das Forças Armadas
Enum	Enumeração
ESP	Espanha
EU	<i>European Union</i>
EUMC	<i>European Union Military Committee</i>
EUMS	<i>European Union Military Staff</i>
FFAA	Forças Armadas
FG	<i>Force Generation</i>
FGP	<i>Force Generation Process</i>
FGS	<i>Force Generation Service</i>
FND	Forças Nacionais Destacadas
FORCEPREP	<i>Force Preparation</i>
FRA	França
FS	<i>Force Sensing</i>
GPE	Grupo de Planeamento Estratégico
INV	Investigação
IUM	Instituto Universitário Militar
JEMAD	<i>Jefe de Estado Mayor de la Defensa</i>
JFC	<i>Joint Force Commander</i>
L	Lacunas
LDN	Lei da Defesa Nacional
LOBOFA	Lei de Bases da Organização das Forças Armadas
LPM	Lei de Programação Militar
MDN	Ministro da Defesa/Ministério da Defesa Nacional
MIFA	Missões das Forças Armadas
MILREP	<i>Military Representative</i>
MOU	<i>Memorandum of Understanding</i>
NAC	<i>North Atlantic Council</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NEP	Norma de Execução Permanente



NID	<i>NAC Initiating Directive</i>
NMR	<i>National Military Representative</i>
OE	Objeto Específico
OG	Objetivo Geral
OI	Organizações Internacionais
OMA	<i>Office of Military Affairs</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OpCdr/MCdr	<i>Operational Commander/Mission Commander</i>
OPLAN	<i>Operations Plan</i>
OPP	<i>Operational Planning Process</i>
ORM	Opções de Resposta Militar
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCRS	<i>Peacekeeping Capability Readiness System</i>
PDMC	Publicações de Doutrina Militar Conjunta
PEM	Planeamento Estratégico Militar
PEMGFA	Publicação do EMGFA
PLA	Planeamento
PMR	<i>Periodic Mission Review</i>
PO	Planeamento Operacional
PRONTFOR	Prontidão de Forças
PSC	<i>Political and Security Committee</i>
PSOR	<i>Provisional Statement of Forces Requirement</i>
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RCA	República Centro Africana
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SACEUR	<i>Supreme Allied Commander Europe</i>
SecGen	Secretário-geral da ONU
SF	Sistema de Forças
SFR	<i>Statement of Force Requirements</i>
SHAPE	<i>Supreme Headquarters Allied Powers in Europe</i>
SOR	<i>Statement of Requirements</i>
SURs	<i>Statements of Unit Requirements</i>



TII	Trabalho de Investigação Individual
TO	Teatro de Operações
TOPFAS	<i>Tool for Operations Planning Functional Area Service</i>
UE	União Europeia
UN	<i>United Nations</i>
UnEn	Unidades de Enumeração
UnReg	Unidades de Registo



1. Introdução

“The most important decisions involve what to include and what not to include. When a piece of Mozart’s was criticized for having “too many notes” the composer replied that the piece did not have too many or too few notes but exactly the right number of notes. So too does a model that is “fit for use”. The important thing to consider is whether or not the model serves its intended purpose.”
(Albert & Hayes, 2006, p.18)

A elaboração deste Trabalho de Investigação Individual (TII) com o tema “*Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas*”, decorre da frequência do Curso de Promoção a Oficial General (CPOG) 2019-2020 e insere-se nas Ciências Militares, no Domínio de Elementos Nucleares, na Área de Investigação do Estudo das Crises e dos Conflitos Armados, subárea do Planeamento Estratégico Militar (PEM) (Decreto-Lei n.º 249/2015).

No século XXI, a defesa do território nacional é edificada muito para além das suas fronteiras físicas, na vizinhança próxima ou alargada, através da participação em exigentes operações militares que se desenrolam em áreas do globo tão díspares como, por exemplo, o Mali ou o Afeganistão, a República Centro-Africana (RCA) ou o Iraque (Despacho n.º 4101/2018, p.11678). Segundo Borges (2016, p.48), a crescente globalização das ameaças vem exigindo e continuará a exigir um esforço de maior concertação entre todos os atores do sistema político internacional.

Neste contexto, a participação das Forças Armadas (FFAA) em operações no exterior visa prosseguir o superior interesse constitucionalmente definido de satisfação dos compromissos internacionais do Estado português no âmbito militar, no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da União Europeia (UE), da Organização das Nações Unidas (ONU) e, quando aplicável, no quadro bi-multilateral, de acordo com o nível de ambição definido (Despacho n.º 8142/2019, p. 24).

Desde 1991 até final de 2019, as FFAA participaram com Forças Nacionais Destacadas (FND) em 271 operações de manutenção da paz, humanitárias, de gestão de crises ou segurança cooperativa, em 53 países diferentes (Estado-Maior-General das Forças Armadas [EMGFA], 2019), empenhando em 2019, um efetivo global de 2299 militares, em 29 operações (Direção-Geral de Política de Defesa Nacional [DGPDN], 2019).

Para concretizar esta participação, é imperativo efetuar todos os anos um planeamento rigoroso para gerar forças nacionais, conjugando a disponibilidade das capacidades existentes, disponíveis e projetáveis nos três Ramos das FFAA e maximizando os recursos financeiros atribuídos (Despacho n.º 7861/2018, p. 22502).



Neste quadro, julga-se ser pertinente a ponderação de uma *Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas*, que contribua para agilizar, através de procedimentos rigorosos, a geração de forças/capacidades para cumprimento dos compromissos no exterior do território nacional.

O objeto da investigação deste trabalho é o Modelo de Geração de Forças nas FFAA, no sentido de propor contributos para a sua otimização, e é delimitado em termos de conteúdo na área do PEM e, dentro deste, da estratégia operacional, dado que se pretende gerar forças para operações num curto espaço de tempo, para cumprimento de compromissos no exterior do território nacional, no quadro das Organizações Internacionais (OI) de que Portugal faz parte, OTAN, UE e ONU e, quando aplicável, no quadro bi-multilateral. Tendo em conta que a geração de forças é um processo subjacente ao processo de planeamento do seu emprego, entende-se que o objeto de estudo não pode ser analisado isoladamente, mas sim de forma abrangente e integrada.

Já no que se refere à delimitação espacial, a investigação será conduzida com recurso à análise da realidade nacional ao nível das FFAA, das OI acima referidas, de Espanha (ESP) e França (FRA), países aliados com quem Portugal tem atualmente compromissos de carácter bilateral e integram essas OI. Relativamente à questão temporal, tem-se em consideração o período resultante da Diretiva “Defesa 2020” (Resolução do Conselho de Ministros [RCM] n.º 26/2013), com a publicação, em 2013 e 2014, dos vários documentos enquadrantes da Defesa Nacional e das FFAA. Na Figura 1 encontram-se esquematizadas a contextualização e enquadramento do objeto de estudo, assim como a sequência de abordagem da investigação.

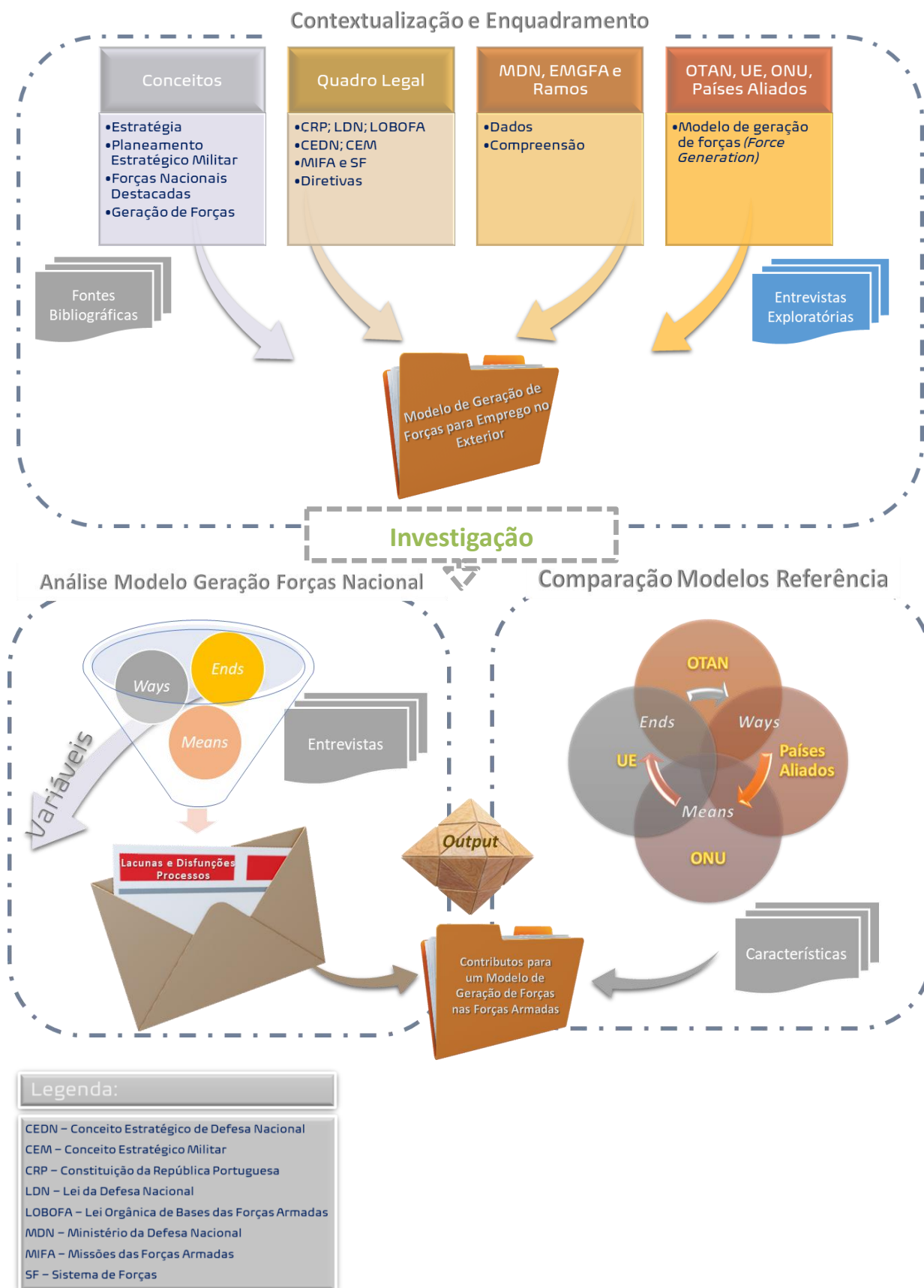


Figura 1 - Estrutura-guia da Investigação



Para a investigação definiu-se um Objetivo Geral (OG) e dois Objetivos Específicos (OE) (Quadro 1).

Quadro 1 - Objetivos Geral e Específicos

OG
Propor contributos para a otimização de um modelo de geração de forças nas FFAA, que assegure o cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional.
OE
OE1: Analisar o modelo atual de geração de forças nas FFAA para cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional.
OE2: Comparar as características dos modelos de geração de forças de OI (OTAN, UE e ONU) e alguns países aliados (Espanha e França), que possam contribuir para otimizar o processo de geração de forças nacional.

Para orientar a investigação, definiu-se uma Questão Central (QC) e, tendo em conta a sua abrangência conceptual, desenvolveram-se Questões Derivadas (QD), que permitem tratar cada um dos OE (Quadro 2).

Quadro 2 - Questão Central e Derivadas

QC
Que modelo de geração de forças deverá ser seguido nas FFAA para cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional?
QD
QD1: Quais são as lacunas e disfunções do modelo atual de geração de forças nas FFAA?
QD2: Quais as características dos modelos de geração de forças para emprego em operações militares utilizados na OTAN, UE, ONU e em alguns países aliados (Espanha e França), que podem contribuir para otimizar o modelo nacional?

O presente trabalho de investigação está organizado em cinco capítulos, conforme a estrutura e conteúdo para os trabalhos de investigação em formato de artigo científico (Norma de Execução Permanente [NEP]/Investigação [INV]-003, 2020).

Para além deste capítulo, o enquadramento teórico e conceptual é apresentado no segundo capítulo, contendo a revisão de literatura e o modelo de análise.

O percurso metodológico seguido, os participantes e procedimento, instrumentos de recolha e técnicas de tratamento de dados constituem o terceiro capítulo, dedicado à metodologia e método.

No quarto capítulo apresentam-se os dados e a discussão dos resultados, através da sua estruturação em quadros, tabelas e análise dos resultados, de forma a dar resposta às QD e, no final, à QC e OG, ou seja, a proposta de contributos para a otimização de um modelo de



geração de forças nas FFAA, que assegure o cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional.

Por último, no quinto capítulo são apresentadas as conclusões, constituídas por um breve enquadramento do tema, sumário do procedimento metodológico seguido e avaliação dos resultados obtidos. Apresentam-se, igualmente, os contributos para o conhecimento, eventuais limitações da investigação, sugestões de pesquisa no futuro e recomendações.



2. Enquadramento teórico e conceptual

Este capítulo inclui a revisão da literatura com os conceitos estruturantes e a descrição do modelo de análise.

2.1. Revisão da literatura

A história mostra que todos os tipos de unidade política visam as mesmas aspirações fundamentais: 1 - Segurança e 2 - Prosperidade e Bem-Estar; sendo que a incapacidade de realização destas finalidades tem estado na base da sua queda (Couto, 1988, p. 23). Para Ribeiro (2006), no passado Portugal foi incapaz de fazer face a iniciativas militares contrárias, reagindo de forma improvisada e tardiamente, em virtude de não existir um planeamento estratégico bem elaborado e direccionado para os objetivos nacionais, o que originou enormes prejuízos ao longo dos anos. O atual ambiente estratégico, caracterizado segundo Yarger (2006, p. 18) pela “Volatilidade, Incerteza, Complexidade e Ambiguidade”¹, coloca enormes desafios ao planeamento estratégico, de elevada dificuldade e importância para decisores políticos e chefes militares.

Nos dias de hoje, a defesa do território e dos cidadãos nacionais é realizada muito para além das nossas fronteiras, num quadro de alianças e participação em OI de segurança e defesa, num quadro de segurança cooperativa, com um forte compromisso de defesa mútua e promoção da paz e segurança internacional (Despacho n.º 7861/2018, p. 22501). Por outro lado, segundo Borges (2016, pp. 31-32), “fazer face a todas as ameaças é hoje uma impossibilidade real [...]. Esta impossibilidade pode, no entanto, ser atenuada por um planeamento estratégico rigoroso”. O objetivo do “estratega” não será necessariamente resolver ou eliminar todas as dificuldades, mas sim conhecer e compreendê-las para melhor as poder combater (Handel, 2001, p. 5).

A temática enquadra-se no contexto da estratégia militar definida por Cabral Couto (1988, p. 229) como “ciência e arte de desenvolver e utilizar as Forças Armadas com vista à consecução de objetivos fixados pela Política” e ao nível das estratégias gerais, onde se define aquilo que se quer ou deve fazer com os recursos e condições existentes e relacionado com a geração e edificação de novos meios. Nesta perspetiva, compete à estratégia genética e estrutural cuidar dos aspetos relativos à geração e edificação de novos meios e à correspondente composição e organização, à estratégia operacional cuidar dos aspetos relacionados com a utilização dos meios, constituindo estas a essência do processo de

¹ Tradução do autor de: *Volatility, Uncertainty, Complexity and Ambiguity*, (Yarger, 2006, p. 18).



planeamento militar. “A estratégia operacional reflecte-se em *planos de operações*, enquanto as estratégias genética e estrutural se reflectem em *planos e programas de forças* (incluindo sistemas de forças)” (Couto, 1988, p. 230).

Para Couto (1988, p. 231) e Ribeiro (1998, p. 79), uma pequena potência como Portugal tem de formular uma estratégia operacional em função dos meios e capacidades disponíveis, ou que é possível disponibilizar no curto prazo.

O presente trabalho de investigação desenvolve-se, assim, no campo da estratégia, nomeadamente na área do PEM “[...] pelo qual se tomam, de forma coordenada, integrada e permanente, as decisões [...] que visam edificar, estruturar e empregar os meios militares do Estado [...] tendo em vista a materialização dos objetivos estratégicos de defesa militar” (Ribeiro, 2010, p. 152). Para esse efeito, “uma boa estratégia exige valores e interesses bem definidos, uma vontade sólida de os defender que permita a legitimação de objetivos claros e a sua eficaz prossecução” (RCM n.º 19/2013, p. 1982).

Como elemento fundamental do PEM, o Conceito Estratégico Militar (CEM), para além de estabelecer as orientações para constituição de um instrumento militar que responda às necessidades nacionais, define os objetivos estratégicos militares que materializam os compromissos assumidos, incorpora o conceito de ação militar, as orientações específicas e respetivo nível de ambição (Conselho de Chefes de Estado-Maior [CCEM], 2014a).

Do conceito de ação militar decorrem as orientações para a geração de forças, de emprego modular e flexível, com capacidade para executar operações conjuntas, combinadas e expedicionárias (CCEM, 2014a, p. 40), designadamente: (i) “Forças Permanentes para a Defesa dos Espaços sob Soberania, Jurisdição ou Responsabilidade Nacional e Proteção dos Cidadãos”; e (ii) “Forças Atribuídas à Participação em Missões ou Operações no Exterior” (Despacho n.º 2536/2020, p. 39). Estas duas tipologias de forças decorrem da componente operacional do Sistema de Forças de 2014 (SF), único para situações de paz, exceção/crise ou guerra, materializando as capacidades militares necessárias ao cumprimento das suas missões (CCEM, 2014a, p. 38).

Infere-se do SF e das Missões das Forças Armadas (MIFA) (CCEM, 2014b), que as **FND** são parte das Forças Atribuídas à Participação em Missões ou Operações no Exterior, definidas como:

Forças sob comando operacional do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), projetadas no exterior do território e dos espaços sob soberania ou jurisdição nacional, para a execução de missões militares



internacionais de natureza diversificada, no âmbito da política externa e dos compromissos internacionais assumidos por Portugal, tendo em vista contribuir para a defesa dos interesses nacionais e para a paz e a segurança internacionais. (Cfr., Apêndice A)

O Planeamento das FND é integrado no PEM (Publicação do EMGFA/Planeamento [PEMGFA/PLA] 001, 2020, p. 1-1), em ciclos anuais, estando bem definidas na legislação nacional as competências para o seu emprego, nomeadamente:

- O Ministro da Defesa Nacional (MDN), responsável político “pelo emprego das Forças Armadas e pelas suas capacidades, meios e prontidão [...] para garantir o cumprimento de compromissos militares resultantes de acordos internacionais, nomeadamente a participação [...] em operações militares no exterior do território nacional” (Lei Orgânica n.º 5/2014, p. 4551);

- O CEMGFA, responsável por “dirigir [...] a participação das Forças Armadas no plano externo, [...] e propor ao Ministro da Defesa Nacional o emprego [...] na satisfação de compromissos internacionais, designadamente as opções de resposta militar” (Lei Orgânica n.º 6/2014, p. 4606);

- Os Chefes dos Ramos, por “assegurar a geração, a preparação, o aprontamento e a sustentação das forças e meios do respetivo ramo [...] informando sobre a prontidão e o empenhamento de forças e meios da componente operacional do sistema de forças” (Lei Orgânica n.º 6/2014, p. 4608).

Compete, pois, aos Ramos providenciar ao CEMGFA as forças/capacidades necessárias para satisfazer os compromissos no âmbito das FND, com base no SF, através da geração de forças.

Uma das dificuldades iniciais da temática foi a inexistência de uma definição de “**Geração de Forças**” (*Force Generation*). Assim, após consulta das definições em vigor nas OI (Cfr., Apêndice A), adotou-se a da OTAN - processo no âmbito do planeamento de operações, com a finalidade de providenciar o conjunto de forças necessário, no momento e local adequados, para cumprimento de uma determinada operação.

Por outro lado, entende-se que modelos conceituais são representações de como pensamos (concebemos) acerca de alguma coisa, geralmente de forma gráfica (e.g., organigramas), com conceitos expressos em caixas/blocos ou outras formas e a relação entre eles com linhas/setas (Albert & Hayes, 2006, p. 17). Para Leight (1983, pp. 50-51) **Modelo** “é um processo que providencia uma sistematização dos passos a seguir para a tomada de



decisão”. Assim, entende-se por **Modelo de Geração de Forças** o processo sistematizado, no âmbito do planeamento de operações, com a finalidade de providenciar o conjunto de forças necessário, no momento e local adequados, para cumprimento de uma determinada operação.

Importa destacar que, quando se refere o Modelo de Geração de Forças, adota-se a abordagem abrangente da investigação, que inclui, necessariamente, o planeamento e a geração de FND. Conforme refere Leight (1983, pp.50-51), a vantagem na utilização de um modelo é não deixar nenhum passo importante esquecido, fomentando a confiança e uma adequada tomada de decisão.

O atual Modelo de Geração de Forças está vertido no Manual para o PEM (PEMGFA/PLA 001, 2020), uma publicação recente resultante da otimização desenvolvida no EMGFA dos processos de planeamento e geração de FND, sistematizado em dez passos, identificando as entidades intervenientes, responsabilidades e ajustando a calendarização ao longo do ano, conforme representado na Figura 2.

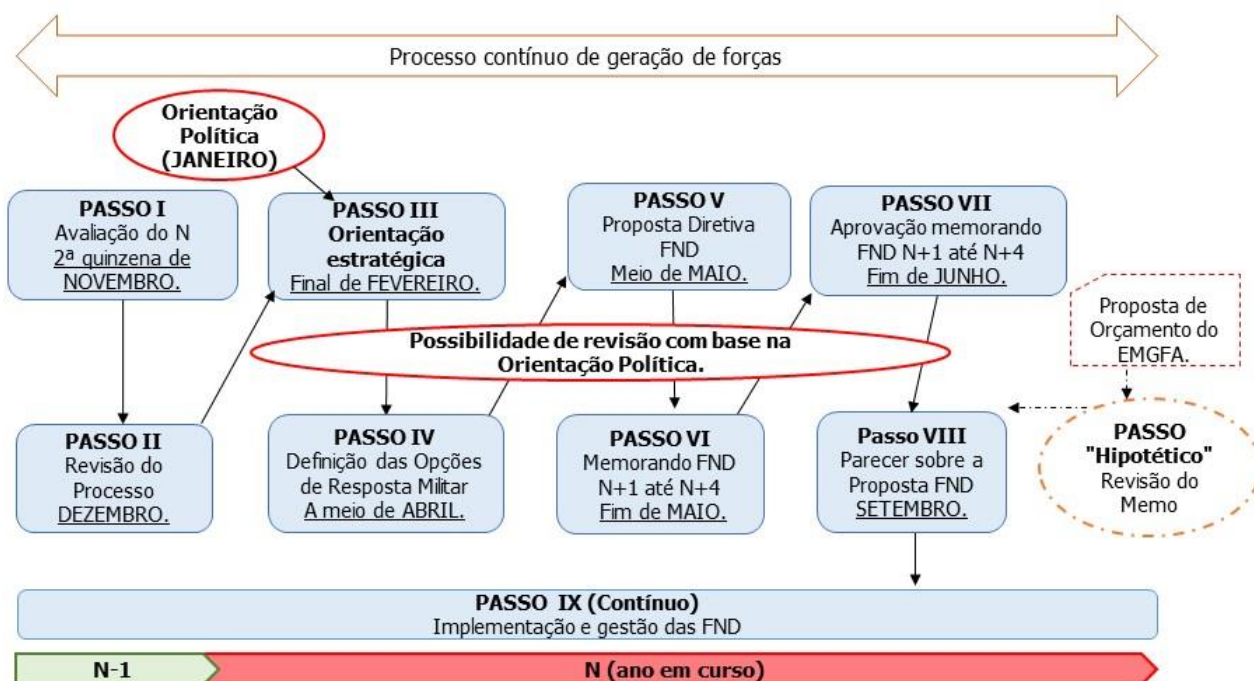


Figura 2 - Processo de Planeamento de FND

Fonte: Adaptado de PEMGFA/PLA 001 (2020).

O processo inicia-se com a Orientação Política, da responsabilidade do MDN, que define anualmente o quadro de segurança internacional e as diretrizes políticas, em conformidade com os compromissos e prioridades da política externa, perspetivando os dois anos seguintes. A Avaliação do Ano 1 constitui o Passo I, no qual é conduzida uma avaliação



das operações, do ano a terminar, como contributo para o ano seguinte. No Passo II é efetuada a Revisão do Processo de planeamento (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-2 - 4-6).

A Orientação Estratégica constitui o Passo III, traduzindo a orientação política nas áreas de esforço prioritárias e propondo as operações que melhor dão corpo às prioridades nacionais. No Passo IV são definidas as Opções de Resposta Militar (ORM), formas de operacionalização e custos inerentes a cada missão, em coordenação com os Ramos. Este passo serve de base à elaboração da Proposta das FND no Passo V, submetida a parecer do CCEM e aprovação do CEMGFA (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-6 - 4-7).

Sob a forma de Memorando de FND, a proposta é apresentada no Passo VI ao MDN, que irá decidir no Passo VII sobre a sua aprovação. Após sancionamento favorável, a proposta é enviada no Passo VIII para parecer ao Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN). Só depois deste parecer, e com base na decisão do Governo, o MDN informa a Assembleia da República e elabora o despacho das FND para o EMGFA e respetivo cabimento orçamental. O Passo X consiste na Implementação e Gestão das FND (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-7 - 4-9).

O Processo de Geração de Forças é contínuo e subjacente ao Processo de Planeamento de FND, prevendo uma avaliação permanente das necessidades de forças/capacidades da componente operacional do SF, decorrente de fatores como situações de crise, orientações políticas e Conferências de Geração de Forças (CGF) da OTAN e UE (Figura 3).

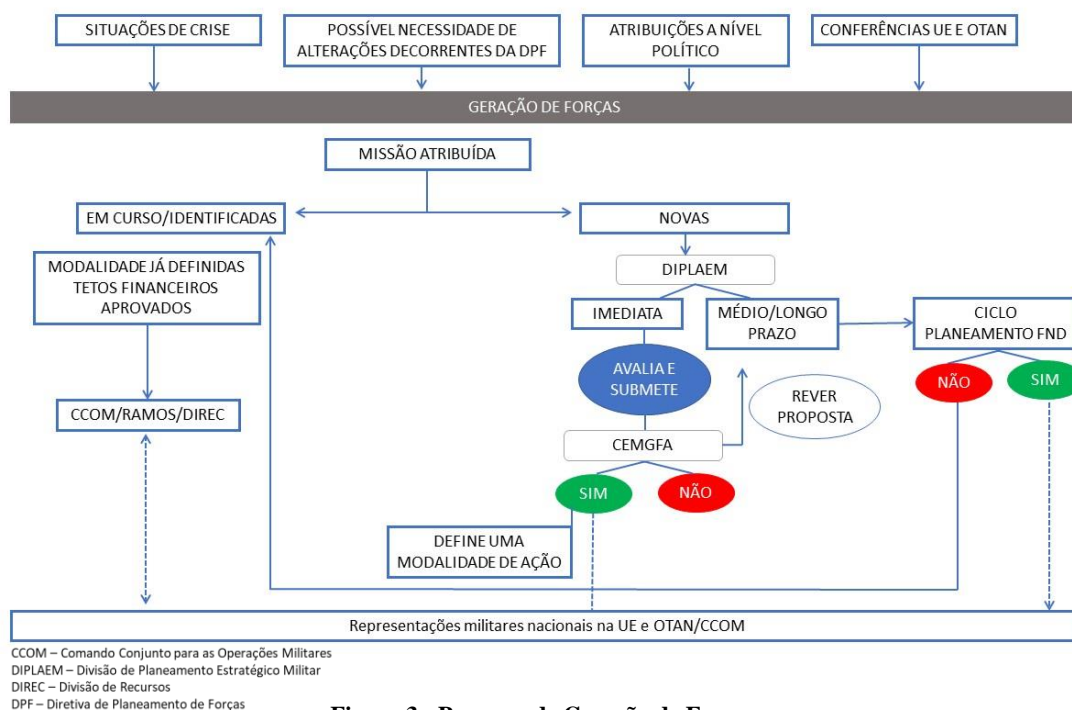


Figura 3 - Processo de Geração de Forças

Fonte: Adaptado de PEMGFA/PLA 001 (2020).



Considera que para as missões em curso, a ORM já foi trabalhada, não podendo ser alterada quanto aos tetos financeiros, de recursos humanos e de infraestruturas. No caso de uma nova missão é submetida a análise no EMGFA, verificando o seu enquadramento estratégico e prazo de execução. Se for imediato ou de curto prazo, o EMGFA avalia e submete uma proposta ao CEMGFA, após o que segue o processo de decisão nacional para participação em operações internacionais. Se for para execução a médio/longo prazo, e não houver nenhuma força prevista no ciclo de planeamento, terá de ser incluída numa nova proposta de FND (PEMGFA/PLA 001, 2020, pp. 4-10 - 4-14).

Nas leituras e pesquisas bibliográficas efetuadas não foram encontrados trabalhos e estudos sobre esta temática.

2.2. Modelo de análise

O modelo de análise da investigação (Quadro 3) tem por base o conceito de formulação da estratégia desenvolvido por Lykke (1986, pp. 3-7) de *ends-ways-means*, o conceito de Hayes (1985), utilizado amplamente no âmbito da estratégia das organizações, e o conceito aplicado por Yarger (2006, p. 6) na estratégia militar: para se atingir uma determinada “Finalidade” (*ends*), são utilizados “Processos” (*ways*) que empregam os “Recursos” (*means*) necessários. Desta forma, a finalidade, os processos e os recursos são as três dimensões definidas no modelo do estudo.

Quadro 3 - Modelo de Análise

Conceito	Dimensões	Indicadores		Critérios de Decisão
Modelo de Geração de Forças	ENDS Finalidade	Orientação Política		Adequabilidade Exequibilidade Aceitabilidade
		Orientação Estratégica Militar		
	WAYS Processos	Planeamento	Decisão	
			Opções de Resposta Militar	
			Avaliação	
	MEANS Recursos	Geração de Forças “ <i>Force Generation</i> ”		
		Financiamento das operações		

Os indicadores baseiam-se no conteúdo do Processo de Planeamento de FND para recolha de dados que permitam analisar e comparar as características dos modelos de geração de forças pesquisados. O modelo de análise é, assim, constituído por um conceito, três dimensões e oito indicadores, que são conceptualmente as suas componentes principais (Campenhoudt, Marquet e Quivy, 2019, pp. 166-167).



No modelo são, ainda, incluídos três critérios de decisão, definidos por Yarger (2006, p. 70) e designados por Ribeiro (2009, p. 190) como “provas da estratégia”: (i) Adequabilidade, relativa à verificação se a finalidade é alcançada com as opções estratégicas definidas, “centrada na observância do princípio do objetivo, isto é, na seleção e fidelidade a objetivos cuja materialização favoreça mais o interesse nacional” como refere Ribeiro (2009, p. 192); (ii) Exequibilidade, relativa aos meios para alcançar essa finalidade, que “depende da disponibilidade de recursos para empreender e sustentar as ações que permitam alcançar ou preservar os objetivos” (Ribeiro, 2009, p. 193); (iii) Aceitabilidade, das opções, que é “estruturada sobre três requisitos fundamentais e igualmente relevantes: a consistência entre os objetivos fixados; a atratividade, em termos de benefícios [...]; o tipo e a importância dos riscos decorrentes da sua materialização avaliada pela análise do risco” segundo Ribeiro (2009, p. 194). Este modelo de análise é aplicado às duas QD.



3. Metodologia e Método

A metodologia de investigação segue o estabelecido nas normas em vigor no Instituto Universitário Militar (IUM). Na referenciação bibliográfica utiliza-se o estilo da *American Psychological Association* (APA), 6.^a Edição (2013), conforme definido nas Normas de Autor do IUM (Fachada, Ranhola, Marreiros & Santos, 2020).

3.1. Metodologia

O posicionamento ontológico é construtivista, no qual, de acordo com Bryman (2012, p. 35), os fenómenos sociais e os seus significados são construídos pela interação e dependência dos atores e sua envolvente e estão em constante fase de revisão, não havendo uma realidade com carácter concreto, mas antes uma construção com significado próprio para cada interação e ator social, válida para um momento concreto e um contexto particular.

A posição epistemológica é interpretativista, de acordo com Bryman (2012, p. 29), compete ao investigador, para além de verificar os fenómenos sociais, compreender os seus significados subjetivos e perceber como a realidade (subjetiva e socialmente construída) molda e é moldada pelos atores sociais intervenientes. Morgan e Smircich (1980, pp. 491-500) sustentam que esta posição, mais que explicar ou identificar uma relação causa-efeito, visa compreender o processo específico do fenómeno estudado.

A investigação utiliza o processo de raciocínio indutivo, partindo da observação de factos particulares, como os modelos de geração de forças existentes na OTAN, UE, ONU e em países aliados, como Espanha e França, cuja comparação permite inferir generalizações e seleccionar as soluções mais vantajosas com aplicação na elaboração de um modelo para as FFAA. Assim, adequa-se o método indutivo pois este “generaliza a toda uma classe de acontecimentos (ou população) aquilo que foi provado em alguns casos” (Santos & Lima (Coord.), 2019, p. 19).

A estratégia de investigação seguida é qualitativa, em virtude da intenção de compreender o modelo de geração de forças a propor ser indissociável da subjetividade com que os atores/decisores se relacionam com o fenómeno, não sendo, por isso mesmo, possível de traduzir em análises numéricas. Conforme argumenta Vilelas (2009, p. 108), o “objetivo é alcançar um entendimento mais profundo e subjetivo do objeto de estudo, sem se preocupar com medições e análises estatísticas”.

O tipo de desenho de pesquisa é o estudo de casos múltiplos, nomeadamente dos modelos de geração de forças utilizados pelas OI e países aliados, num horizonte temporal transversal que pode enriquecer e dar mais valor à investigação sobre um dado fenómeno

(Yin, 2015, p. 19). Este desenho é também designado comparativo ou multicaso (Santos & Lima (Coord.), 2019, pp. 37-38). Conforme refere Bryman (2012, p.72) “podemos compreender melhor os fenómenos sociais quando são comparados em relação a dois ou mais casos ou situações significativamente contrastantes”². A Figura 4 resume o desenho da pesquisa.

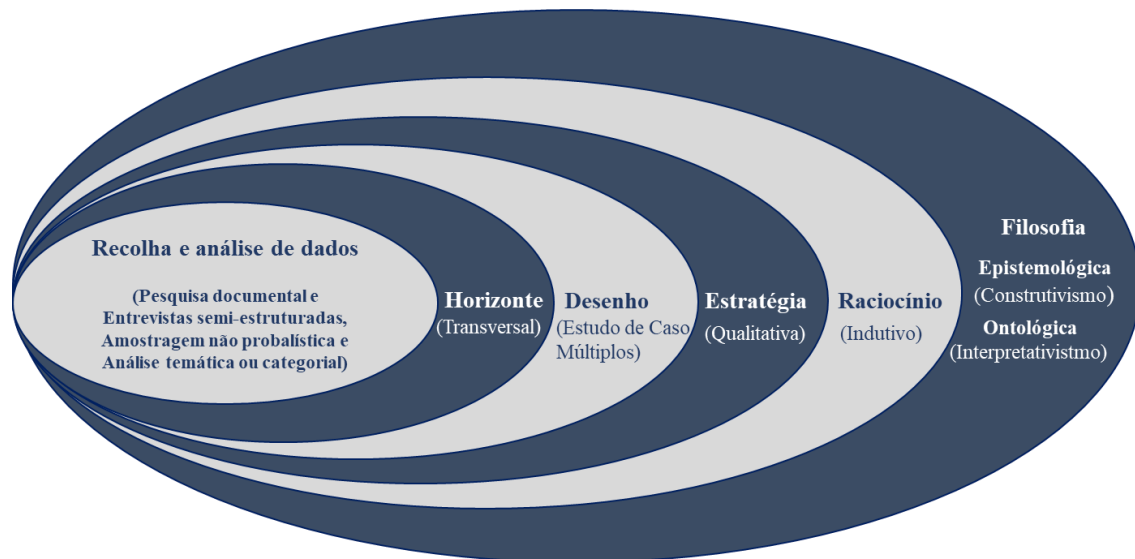


Figura 4 - Desenho de Investigação

Fonte: Adaptado de Saunders (2009).

3.2. Método

O percurso metodológico com as três fases da investigação é ilustrado na Figura 5.



Figura 5 - Percurso Metodológico

² Tradução do autor de “we can understand social phenomena better when they are compared in relation to two or more meaningfully contrasting cases or situations” (Bryman, 2012, p. 72).



3.2.1. Participantes e procedimento

A população alvo da investigação são oficiais das FFAA que desempenham cargos com responsabilidades no âmbito do planeamento de forças. Para a QD1, constitui-se uma amostra não-probabilística intencional (Sarmiento, 2013, p. 76), com dez oficiais que exercem funções no Ministério da Defesa Nacional (MDN), no EMGFA, nos Ramos, na Representação Militar na OTAN e UE (MILREP) e na Representação Militar Nacional (NMR) no *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe* (SHAPE), por serem os mais representativos da população (elevadas responsabilidades e participação ativa na implementação das diferentes fases do PEM, reconhecidos especialistas na matéria em apreço). Neste caso, sendo a população homogénea e as questões iguais para todos os participantes, considera-se a dimensão da amostra adequada (Rego, Cunha & Meyer Jr., 2018, pp. 51-53).

3.2.2. Instrumento de recolha de dados

Os principais instrumentos de recolha de dados para a QD1 são a análise documental do modelo nacional (PEMGFA/PLA 001, 2020) e técnicas de pesquisa não documentais, com base em entrevistas semiestruturadas (Santos & Lima (Coord.), 2019, pp. 94-102).

A Entrevista em Guião é constituída por perguntas abertas sobre os indicadores do modelo de análise, divididas em quatro grupos: três de acordo com as dimensões Finalidade, Processos e Recursos, e um transversal ao modelo. Após a validação com um especialista do IUM na área da metodologia científica, realiza-se um pré-teste com dois elementos, procedendo-se de seguida à sua análise e elaboração da entrevista definitiva (Sarmiento, 2013, pp. 30-46) (Apêndice B).

Na realização das entrevistas a nível individual, garante-se a confidencialidade do entrevistado e das suas respostas, solicita-se autorização para gravação da entrevista, de forma a permitir a sua passagem à forma escrita, posteriormente submete-se à aprovação e validação por parte do entrevistado. O conteúdo da entrevista será submetido a uma análise de conteúdo e integrado num dos apêndices do trabalho, podendo constituir fonte para citações ao longo do texto, conforme preconizado por Sarmiento (2013, pp. 30-46). Nos termos do n.º 4, do art.º 31.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 58/2019), o consentimento relativo ao tratamento dos dados obtidos na entrevista destina-se única e exclusivamente ao desenvolvimento da presente investigação.

No que à QD2 diz respeito, o instrumento principal de recolha de dados utilizado é a análise documental clássica relativa a processos e metodologias de planeamento estratégico



e operacional de curto prazo e resposta a crises, particularmente os que se encontram em uso na OTAN, UE e ONU, e em Espanha e França, países com quem Portugal tem cooperado recentemente de forma estreita em operações militares.

3.2.3. Técnica de tratamento dos dados

As entrevistas são sujeitas a uma análise de conteúdo que, segundo Bardin (cit. por Santos & Lima (Coord.), 2019, pp. 117-118), permite “passar da fase da descrição para a fase da interpretação, designadamente quando se atribui sentido às características que foram levantadas, enumeradas e organizadas”. O método de análise de conteúdo utilizado é aberto ou exploratório. Após a verificação dos dados de cada entrevistado e leitura profunda dos textos efetua-se o tratamento das respostas, utilizando a análise de conteúdo categorial, com a determinação: das unidades de contexto; das unidades de registo (UnReg) temáticas; das unidades de enumeração (UnEn) através de análise de frequências; e das categorias. A seguir elaboram-se os quadros de registo da análise de conteúdo por questão da entrevista. Após a construção destes quadros para todas as perguntas, elabora-se a conclusão, com base nas questões do guião, evidenciando os resultados superiores a 50% e enfatizando os resultados maiores ou iguais a 80%. Nas conclusões da análise de conteúdo tem-se em consideração dois atributos fundamentais: validade e fiabilidade (Sarmiento, 2013, pp. 48-66).

Com base nos dados recolhidos através da análise documental aos modelos de geração de forças das OI e países aliados acima referidos, realiza-se uma comparação das características desses modelos, de acordo com o modelo de análise por dimensões *ends, ways & means*, para selecionar eventuais contributos para otimizar o modelo nacional.

Por fim, os resultados das QD são sistematizados numa proposta de otimização do modelo, respondendo à questão central e cumprindo o objetivo de investigação.



4. O Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas

Neste capítulo apresenta-se a análise documental e de conteúdo das entrevistas sobre o Modelo de Geração de Forças Nacional, e a comparação dos Modelos da OTAN, UE, ONU, Espanha e França, de forma a responder às QD e à QC.

4.1. O Modelo de Geração de Forças Nacional

As FFAA assumem como nacional toda a doutrina conjunta OTAN ratificada por Portugal (Publicações de Doutrina Militar Conjunta [PDMC-01], 2012, p. 1-1), mas o modelo não segue a metodologia do planeamento de operações da OTAN, designadamente a *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD) (OTAN, 2013a).

Incluída numa publicação de nível estratégico-militar do EMGFA, contém passos da responsabilidade do Ministério da Defesa e de outros Ministérios. O passo inicial, “Orientação Política”, da responsabilidade do MDN, não tem designação numérica na Figura 2, sendo descrito no texto como “Passo 0”. Não distingue os níveis de decisão, nem quem define critérios de sucesso, políticos ou estratégico-militares.

A “Avaliação do Ano” é conduzida no final do ano com base num *workshop*. O passo seguinte, “Revisão do Processo”, não refere a forma como é conduzido. O modelo reconhece que “uma avaliação processual ao fim de cada ano é ambiciosa dada a complexidade do processo de planeamento em causa” (PEMGFA/PLA 001, 2020, p. 4-15).

Não é referida nenhuma metodologia para desenvolver as ORM, que constituem a base para a elaboração da proposta de FND, nem a análise da sua adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, em cumprimento das prioridades e orientações políticas.

Só após parecer do CSDN, com base na decisão do Governo, o MDN transmite formalmente à Assembleia da República e ao EMGFA a decisão relativamente às FND. Este parecer ocorre, geralmente, no final do ano civil, para as FND do ano seguinte. Isto significa que no momento da realização das CGF globais da OTAN e da UE (entre maio e junho), Portugal efetua uma declaração de intenções, que depende de validação política, que só surge no final do ano, podendo originar diferenças entre as intenções manifestadas e as efetivamente aprovadas. Nada é referido sobre o Passo IX, implementação e gestão das FND.

A Geração de Forças aparece como um processo contínuo e subjacente do processo de planeamento de FND, que pode decorrer de várias solicitações, nomeadamente de resposta a uma crise e/ou solicitação de uma OI. Não refere como é conduzido, nem se estão previstas CGF com os Ramos, limitando-se a definir procedimentos para operações em curso e novas operações.



4.1.1. Análise dos dados

A análise ao atual modelo está organizada em torno dos seus passos e estruturada para detetar eventuais lacunas (L) e/ou disfunções (D) no respetivo ciclo anual, na perspetiva de obter contributos para a sua otimização.

A entrevista em guião e as ideias-chave das entidades entrevistadas podem ser consultadas nos Apêndices B e C, respetivamente. Os resultados da análise de conteúdo das entrevistas são apresentados nas tabelas seguintes (as colunas a encarnado significam que o entrevistado não respondeu à questão).

Conforme se pode observar na Tabela 1, no âmbito da dimensão finalidade, a “Orientação Política” deve definir: (i) as áreas de Interesse estratégico prioritárias (100% dos entrevistados), segundo M. Barreto (entrevista por email, 7 de fevereiro de 2020), “é uma questão que começa na Visão e na Ambição Política [...] e na consequente definição de Prioridades e Orientações”; (ii) a prioridade das OI (80% dos entrevistados), como refere P. Pereira (entrevista presencial, 5 de março de 2020), “deverá existir um modelo e orientações claras de política externa e que as prioridades definidas, ou mesmo as áreas prioritárias de intervenção, tenham em consideração o todo das possibilidades de afirmação do Estado”; (iii) os valores de financiamento, conforme sugerem 70% dos entrevistados.

Tabela 1 - Análise da Questão A1

Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Avaliação do ambiente estratégico	1.1					x			x			2	20,00%
Áreas de interesse estratégico prioritárias	1.2	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	10	100,00%
Compromissos internacionais a manter	1.3										x	1	10,00%
OI prioritárias	1.4		x	x	x		x	x	x	x	x	8	80,00%
Tipologia de operações	1.5									x		1	10,00%
Financiamento	1.6		x	x	x	x			x	x	x	7	70,00%

A “Orientação Estratégica” (Tabela 2) deve incluir os critérios para o desenvolvimento das ORM (90% dos entrevistados), bem como as forças/capacidades disponíveis do SF (80% dos entrevistados), conforme refere M. Serronha (entrevista presencial, 16 de março de 2020), “a orientação estratégica deverá estar alinhada com a orientação política, definindo os critérios para a elaboração das opções de resposta militar, análise do risco, capacidades militares e plafond financeiro a considerar”. É importante incluir, também, os riscos, pressupostos e limitações ao planeamento, segundo 60% dos entrevistados.



Tabela 2 - Análise da Questão A2

Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Critérios para as ORM	1.1	x	x	x	x	x	x	x		x	x	9	90,00%
Forças e capacidades disponíveis	1.2	x	x	x	x		x		x	x	x	8	80,00%
Riscos/pressupostos/limitações	1.3	x	x	x	x	x				x		6	60,00%
Racional de custos	1.4		x		x				x	x		4	40,00%

O facto destes elementos essenciais não estarem claramente definidos na “Orientação Política” e na “Orientação Estratégica” constitui uma disfunção (D1).

Na dimensão planeamento, a maioria dos entrevistados que responderam à questão (88,89%), considera que para cada nova missão, as ORM são submetidas à decisão política (Tabela 3). P. Pereira (*op. cit.*) sublinha que “as ORM devem ser analisadas de acordo com as provas da estratégia (adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade) numa perspetiva militar, conjugada com a análise do cumprimento das prioridades e orientações políticas”. Assim, não se identifica aqui nenhuma lacuna ou disfunção.

Tabela 3 - Análise da Questão B1

Categorias	Subcategorias	UnReg	Entrevistados										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
ORM submetidas a decisão política	Nova missão	1.1		x	x		x	x	x		x	x	7	88,89%
	Proposta de todas as missões	1.2				x		x					2	20,00%

O desenvolvimento das ORM deve utilizar uma metodologia estratégica (Tabela 4), segundo todos os entrevistados que responderam à questão, E. Craveiro (entrevista presencial, 3 de março de 2020) acrescenta que essa metodologia “deve ter por base o processo de planeamento de operações da OTAN, que deverá ser adaptada à nossa realidade” e G. Garcia (entrevista presencial, 28 de janeiro de 2020) afirma que esse desenvolvimento “é feito de forma analítica, sem recorrer a ferramentas de apoio à decisão”. A metodologia pode ter por base a COPD (55,56%) ou outro processo (55,56%). Considera-se que, o facto de não ser utilizada uma ferramenta/metodologia estratégica, constitui uma disfunção (D2).

Tabela 4 - Análise da Questão B2

Categorias	Subcategorias	UnReg	Entrevistados										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Metodologia estratégica de desenvolvimento das ORM	Sim	1.1	x	x	x	x	x	x		x	x	x	9	100,00%
	Base na COPD	1.2		x	x	x	x				x		5	55,56%
	Outro processo	1.3	x			x		x		x		x	5	55,56%



Como se observa na Tabela 5, todos os entrevistados que responderam à questão consideram que o modelo deve incluir uma ferramenta/metodologia estratégica para avaliação anual e revisão do processo. P. Pereira (*op. cit.*) salienta que “mais que procurar a ferramenta certa importa assentar numa postura consensual, obter compromissos a bem das FFAA e estabelecer qual a melhor metodologia para o planeamento que possa acomodar todas as diferentes perspetivas”. A. Pereira (*op. cit.*) acrescenta que “é importante efetuar uma análise conjunta do processo por todos os intervenientes e avaliadas as propostas de alteração às etapas, aos detalhes e forma de as desenvolver, para melhoria do processo”.

As opiniões dividem-se com 55,56% a eleger a ferramenta de Análise Multicritério e 55,56% a metodologia de Lições Aprendidas. A COPD utiliza a *Periodic Mission Review*, com Medidas de Eficácia (*Measures of Effectiveness* - avaliar efeitos) e Medidas de Desempenho (*Measure of Performance* - avaliar ações) (OTAN, 2013a, pp. 5-1 – 5-19). A não utilização de uma ferramenta/metodologia estratégica constitui uma disfunção (D3).

Tabela 5 - Análise das Questões B3 e B4

Categorias	Subcategorias	UnReg	Entrevistados										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Concorda		1.1		x	x	x	x	x	x	x	x	x	9	100,00%
Ferramenta e metodologia sugerida	Análise multicritério	1.2		x	x	x		x		x			5	55,56%
	Lição aprendidas	1.3			x		x			x	x	x	5	55,56%
	Cenarização	1.4			x			x					2	22,22%
	Outras	1.5		x	x				x		x		4	44,44%

No que à dimensão recursos diz respeito, 57,14% dos entrevistados concorda que o PRONTFOR³ em vigor, contém a informação base para o EMGFA elaborar o planeamento de FND (Tabela 6). A mesma percentagem de entrevistados aponta para outro sistema. A necessidade de um sistema de informação que garanta a informação necessária ao planeamento do EMGFA, constituído pelo PRONTFOR ou outro sistema, constitui uma lacuna (L1).

Tabela 6 - Análise da Questão C1

Categorias	Subcategorias	UnReg	Entrevistados										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Sistema PRONTFOR	Tem informação adequada	1.1						x		x	x	x	4	57,14%
	Não tem informação adequada	1.2				x	x						2	28,57%
Outro sistema		1.3			x	x	x			x			4	57,14%

³ Plataforma de reporte da prontidão e sustentação da componente operacional do SF (EMGFA, 2019).



Não são realizadas CGF com os Ramos ao longo do processo, considerando-o como contínuo e integrado, segundo 85,71% dos entrevistados que responderam à questão (Tabela 7). Para A. Pereira (*op. cit.*), “atento o conhecimento das oportunidades, possibilidades e convites efetuados em sede de preparação, e das próprias CGF das OI, são verificadas previamente as disponibilidades dos Ramos, no âmbito do processo de planejamento integrado”. Não é referido nenhum passo/etapa para integração da geração de forças no processo de planejamento. A não realização de CGF não constitui uma lacuna ou disfunção.

Tabela 7 - Análise da Questão C2

Categorias	Subcategorias	UnReg	Entrevistados										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Reuniões de Geração de Forças com os Ramos	Sim	1.1			x								1	14,29%
	Não. O processo é contínuo e integrado	1.2		x		x	x	x			x	x	6	85,71%

A maioria dos entrevistados (80%) concorda que o Ciclo de Planejamento de Defesa Militar (CPDM) deverá estar relacionado com o planejamento das FND porque pode providenciar mais capacidades. Por outro lado, as FND podem identificar lacunas de capacidades para serem colmatadas no CPDM (50%) (Tabela 8). M. Serronha (*op. cit.*) salienta que “a edificação de capacidades resultante do CPDM irá aumentar e melhorar as capacidades do SF e, conseqüentemente, o seu emprego nas FND. Por outro lado, as FND podem identificar lacunas, obrigando à edificação de novas capacidades”. Considera-se que a não existência de uma relação formal constitui uma lacuna (L2).

Tabela 8 - Análise da Questão C3

Categorias	Subcategorias	UnReg	Entrevistados										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Relação CPDM e FND	Mais capacidades para FND	1.1		x	x	x	x	x		x	x	x	8	80,00%
	FND identificam lacunas/capacidades	1.2		x	x	x			x		x		5	50,00%
	Não tem relação	1.3	x										1	10,00%

Quanto ao financiamento das operações, a maioria dos entrevistados (55,56%) considera adequado que seja o CEMGFA a priorizar as operações, para decisão do MDN (Tabela 9). Não se detetam lacunas ou disfunções nesta questão.



Tabela 9 - Análise da Questão C4

Categorias	UnReg	Entrevistados										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Ministro da Defesa	1.1				x	x			x	x	x	5	55,56%
CEMGFA	1.2			x								1	11,11%
Ministro da Defesa/proposta do CEMGFA	1.3		x				x	x				3	33,33%
Outra modalidade de financiamento	1.4			x						x		2	22,22%

De forma transversal a todo o modelo, é entendimento de 70% dos entrevistados que ele está sincronizado e coordenado entre os diferentes patamares de decisão nacional, podendo, no entanto, ser melhorado (Tabela 10). P. Pereira (*op. cit.*) refere que “para a plena aplicação do modelo, falta um mecanismo explícito de planeamento concorrente, que seja materializado numa diretiva ou publicação de elevado nível e que «imponha» a todos os intervenientes essa obrigatoriedade, criando mecanismos específicos para o efeito”. Esta falta constitui uma lacuna (L3).

Tabela 10 - Análise da Questão D1

Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
É sincronizado e coordenado	1.1										x	1	10,00%
Sim, mas pode ser melhorado	1.2		x	x	x	x	x	x		x		7	70,00%
Não é sincronizado nem coordenado	1.3	x							x			2	20,00%

A maioria (80%) considera que o modelo contribui para a execução da política externa, com limitações (Tabela 11). É importante que esse contributo seja quantificado em termos de visibilidade. Conforme refere R. Ferreira (entrevista presencial, 17 de fevereiro de 2020) “a visibilidade é decorrente de um benefício estratégico, como por exemplo a promoção de segurança numa região ou a solidariedade numa organização de segurança e defesa [...], não constituindo em si mesma uma finalidade estratégica”. M. Serronha (*op. cit.*), salienta que “em termos de ONU, [...] a Força de Reação Rápida na RCA produziu mais visibilidade internacional que tudo o resto em que participámos até hoje”. Gouveia e Melo (entrevista presencial, 11 de fevereiro de 2020) conclui que “dentro do processo, para um país de pequena dimensão, de pequeno poder relativo na ordem internacional, o que nós fazemos é relevante”.



Tabela 11 - Análise da Questão D2

Categoria	UnReg	Entrevistado										UnEn	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Contribui fortemente	1.1		x				x					2	20,00%
Contribui com limitações	1.2	x		x	x	x		x	x	x	x	8	80,00%

A questão do financiamento de FND foi uma limitação enfatizada por 70% dos entrevistados (Tabela 1), em virtude de ser insuficiente e condicionar o planeamento ao financiamento e não aos compromissos internacionais e interesses nacionais, pelo que constitui uma disfunção (D4).

P. Pereira (*op. cit.*) acrescenta que “uma lacuna é a não existência de um conceito de Ação Externa no Domínio Militar (AEDM), que tem como um dos seus pilares as FND, [...] permitindo uma ação conjugada dos diferentes atores na afirmação externa de Portugal, utilizando para tal o instrumento militar”. A não existência de um conceito de AEDM constitui uma lacuna (L4).

O modelo atual permite uma priorização de forças credível de acordo com os interesses nacionais e não de acordo com os interesses dos Ramos (80%) (Tabela 12). Segundo P. Pereira (*op. cit.*), “a priorização que se consegue com este processo radica em duas matrizes distintas e por vezes antagónicas: orientação ministerial e estratégica do CEMGFA e prioridades dos Ramos para a consecução das missões”. Se na primeira, a proposta vai de encontro às prioridades político-estratégicas, organizações, tipologia de operações e presença nas áreas estratégicas de interesse nacional, na segunda, a ênfase prende-se com fatores como a manutenção da operacionalidade das forças e meios, o valor acrescentado da participação nas missões, associados à motivação e atratividade da profissão militar, conclui P. Pereira (*op. cit.*). Assim, não se detetam lacunas ou disfunções nesta questão.

Tabela 12 - Análise da Questão D3

Categorias	Subcategorias	UnReg	Entrevistados										UnEn	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Soma	%
Prioriza as forças de forma credível	De acordo com os interesses nacionais	1.1	x	x	x			x	x	x	x	x	8	80,00%
	Não prioriza	1.2				x	x						2	20,00%

4.1.2. Síntese conclusiva

Da análise de conteúdo das entrevistas, foram detetadas quatro lacunas e quatro disfunções no modelo atual, o que responde à QD1 e cumpre o OE1.



4.2. Outros Modelos de Geração de Forças

A análise documental relativa aos processos e metodologias de planeamento estratégico e operacional em uso na OTAN, na UE, na ONU e em países aliados de referência, com os quais Portugal tem cooperado recentemente de forma estreita em operações militares, como Espanha e França, pode ser consultada no Apêndice D. Apresentam-se de seguida os aspetos mais relevantes dessa análise.

4.2.1. OTAN, UE e ONU

Os modelos destas OI têm geralmente por finalidade responder a uma crise emergente ou planeamento avançado, incluindo nos seus processos orientações de nível político, definindo os objetivos para cada operação, bem como o estado final desejado, e orientações de nível estratégico-militar para planeamento, com base nas ORM aprovadas.

Para além da especificidade de cada processo de decisão, importa observar que desenvolvem processos de planeamento de operações (estratégicos e operacionais) específicos, sustentando a decisão política nas ORM.

Todas as OI avaliam o progresso das operações relativamente aos objetivos estratégicos e ao contributo para atingir o estado final desejado, podendo, dessa forma, ajustar as forças/capacidades militares necessárias.

A geração de forças é parte integrante de todos os processos de planeamento. A principal diferença reside na utilização de CGF na UE e na OTAN, contrariamente à ONU. Quer a UE quer a OTAN, reúnem em CGF específicas os membros (e parceiros) interessados em participar numa nova operação. No início do planeamento realizam contactos/reuniões informais (*Force Sensing*), para obter uma noção das forças/capacidades disponíveis. Embora esses dados não sejam vinculativos, podem aumentar a pressão dos Estados-Membros (EM) para contribuir e conduzir a um planeamento mais próximo da realidade. No mínimo, servem para identificar o mais cedo possível se haverá dificuldades de geração de forças ou de determinadas capacidades específicas. Anualmente, realizam CGF globais para assegurar a geração de forças integrada a curto/médio prazo, comprometendo os EM para as operações do ano, procurando garantir, também, contributos para o ano seguinte.

Na ONU o processo de geração de forças está centrado no *Peacekeeping Capability Readiness System* (PCRS), uma plataforma eletrónica na qual as nações inserem os contributos para operações da ONU, especificando os recursos que podem disponibilizar.

Por seu lado, na OTAN e UE a geração de forças baseia-se em dois princípios: em primeiro lugar, assegurar a resposta às necessidades operacionais; e em segundo, garantir a



continuidade e estabilidade dos contributos para as operações. Para isso, desenvolvem um planeamento militar flexível, trabalhando em conjunto com as nações para identificar as capacidades adequadas.

As forças/capacidades são asseguradas pelas nações participantes. Cada OI dispõe de uma ferramenta/base de dados de geração de forças, com informação sobre a prontidão e capacidades das forças disponibilizadas pelas nações.

O esforço financeiro de participação nas operações é repartido pelas OI e pelas nações participantes, com base em orçamentos anuais, sem ressarcimento de custos no caso da OTAN e UE, contrariamente à ONU.

4.2.2. Espanha e França

Os modelos destes países têm por finalidade geral responder a uma crise emergente, de forma isolada ou no âmbito de uma OI ou coligação. Para ESP, a participação em operações internacionais carece da aprovação do Congresso, enquanto para FRA, da aprovação do Presidente da República, Comandante Supremo das FFAA, no quadro do Conselho de Defesa e Segurança Nacional.

Os processos de decisão têm por base uma avaliação estratégica e as ORM, que incluirão objetivos a atingir, bem como eventuais limitações e imposições de natureza política, financeira ou jurídica que afetem o emprego do instrumento militar e medidas de coordenação necessárias. Esta decisão é traduzida numa diretiva estratégica-militar, dando início ao processo de planeamento de operações.

Ambas têm com referência doutrinária a OTAN, desenvolvendo processos de planeamento de operações baseados na COPD. Para FRA, o planeamento operacional, no contexto de uma intervenção no âmbito de uma aliança ou de uma coligação multinacional, inclui o envolvimento nacional no processo de planeamento e permite a elaboração do plano de apoio nacional, definindo modalidades e especificidades de emprego. As ORM são objeto da proposta de participação (*mémoire de proposition*).

A avaliação das operações faz parte integrante do planeamento, permitindo medir os resultados e o progresso de uma operação, bem como desenvolver conclusões e recomendações em apoio à tomada de decisão. A FRA emprega um sistema de avaliação com dois indicadores; eficácia e desempenho, baseado nos critérios de sucesso desenvolvidos pelos vários níveis (estratégico, operacional e tático) durante o planeamento e intimamente relacionados com os efeitos desejados, à semelhança do da OTAN.



Para ambos os países a geração de forças é um processo contínuo, cíclico e interativo entre os Estados-Maiores de Defesa e os Ramos, durante a fase de planeamento, consistindo em determinar as forças/capacidades necessárias para a operação e quem as poderá disponibilizar. ESP realiza pelo menos uma reunião com os Ramos e outros participantes, integrando representantes dos Ramos no planeamento. FRA considera a geração de forças um processo complexo, que deve ser encarado como um modelo geral para atingir um fim de forma metódica e não como um sistema rígido.

A participação em operações internacionais é financiada em ESP através do Fundo de Contingência e do Orçamento de Defesa. Desde os anos sessenta que a FRA utiliza um sistema de Lei de Programação Militar (LPM) plurianual para financiar as suas FFAA. É um instrumento abrangente (pessoal, infraestruturas, operações, investimento, etc.), que permite planear o emprego das FFAA sem os condicionamentos impostos pelos orçamentos anuais.

As forças/capacidades são asseguradas pelos respetivos SF. Em FRA, os Ramos disponibilizam informação sobre a sua disponibilidade e prontidão através de um sistema de relatórios periódicos.

4.2.3. Características dos Modelos

Com base na comparação dos modelos da OTAN, UE, ONU, de Espanha e França, de acordo com as dimensões e indicadores do modelo de análise (*Cfr.*, Apêndice E), foi possível inferir generalizações e seleccionar as características principais que podem contribuir para otimizar o modelo de geração de forças nacional, conforme se pode observar no Quadro 4.

Quadro 4 - Características Principais dos Modelos das OI, ESP e FRA

Finalidade	Respondem a uma situação de crise num quadro multilateral ou de coligação.	
	Incluem na diretiva política os objetivos e o estado final desejado para a operação.	
	Estabelecem na diretiva estratégica orientações necessárias para o planeamento de operações.	
Processo	A decisão do nível político tem por base a proposta de ORM do nível estratégico-militar, desenvolvida de acordo com o Planeamento de Operações (próprio ou semelhante/adaptado da OTAN).	
	A avaliação das operações está incluída na Fase Execução do planeamento, numa base regular, com ferramentas/metodologias estratégicas.	
Recursos	É empregue uma base de dados com informação sobre disponibilidade e nível de prontidão de Forças/capacidades para o planeamento.	
	A Geração de Forças é uma Fase do planeamento:	com CGF (OTAN e UE);
		contínua e sem CGF (ESP e FRA);
		assente no PCRS (ONU).
	As Forças/capacidades são garantidas pelas nações ou pelos sistemas forças nacionais.	
	O financiamento das operações é partilhado pelas OI e países participantes, com base em orçamentos anuais (OTAN, UE, ONU e ESP) e plurianuais (FRA).	



4.2.4. Síntese conclusiva

Da comparação dos modelos de planeamento da OTAN, UE e ONU, de Espanha e França, foram selecionadas três características principais quanto à Finalidade, duas quanto aos Processos e quatro quanto aos Recursos, que podem contribuir para otimizar o modelo nacional, considerando-se assim respondida a QD2 e cumprido o OE2.

4.3. Contributos para o Modelo de Geração de Forças

Com base na resposta às QD, apresentam-se os contributos para otimizar o Modelo para a Geração de Forças nas FFAA, respondendo à QC definida como ponto de partida para o presente estudo, cumprindo assim, o OG da investigação (Quadro 5).

Quadro 5 - Contributos para o Modelo

Finalidade	
1	O modelo deverá permitir conduzir o planeamento anual e geração das FND e conduzir o planeamento de operações em resposta a uma solicitação de uma OI ou coligação.
2	A “Orientação Política” deverá definir áreas de interesse estratégico prioritárias, prioridade relativa às OI e valores de financiamento.
3	A “Orientação Estratégica” deverá incluir os critérios de desenvolvimento das ORM, bem como forças/capacidades disponíveis. Desejável incluir orientações de risco, pressupostos e limitações.
4	O processo de planeamento e geração de FND deve ser traduzido numa Diretiva Ministerial, à semelhança do CPDM, incrementando a sincronização e coordenação entre os diferentes patamares de decisão nacional.
Processos	
5	A decisão política deverá assentar numa ORM, proposta pelo CEMGFA.
6	Para cada nova missão, as ORM devem ser avaliadas de acordo com as provas da estratégia, quanto à adequabilidade militar (incluindo a análise do risco e a estratégia de saída), exequibilidade, em termos de forças ou meios nacionais a envolver e custos relacionados com o seu levantamento, preparação, aprontamento e sustentação) e submetidas à aceitabilidade política.
7	O desenvolvimento de ORM deve ser conduzido de acordo com uma ferramenta/metodologia estratégica, baseada na doutrina de referência.
8	O modelo deve incluir uma ferramenta/metodologia estratégica para avaliação anual e revisão do processo que garanta a permanente análise da consecução dos fatores de sucesso de cada operação em que participamos, de modo a avaliar a continuidade nacional no Teatro de Operações (TO).
Recursos	
9	A geração de forças é parte integrante do modelo, constituindo uma etapa contínua e cíclica enquanto durar o planeamento e até à satisfação das necessidades de forças/capacidades.
10	Deverá ser estabelecido um mecanismo de ligação ao CPDM.
11	O financiamento deve ter uma base plurianual, orientado para as prioridades dos compromissos internacionais e interesses nacionais. Quando não existe possibilidade de os financiar a todos, o CEMGFA deve priorizá-los e submetê-los à decisão do MDN.



5. Conclusões

A defesa nacional é conduzida hoje em TO tão distantes e remotos como a RCA e o Afeganistão, entre outros, num quadro de segurança cooperativa, promovendo a paz e segurança globais. Para esse efeito, as FFAA participam anualmente com FND em operações no exterior, no âmbito das OI de que Portugal faz parte e, quando aplicável, no âmbito bi-multilateral.

Neste quadro, é relevante a presente *Proposta de Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas*, consubstanciado num rigoroso planeamento e geração de FND, conjugando anualmente as capacidades da componente operacional do SF existentes, disponíveis e projetáveis dos três Ramos das FFAA, maximizando os recursos financeiros e contribuindo decisivamente para a afirmação da política externa de Portugal.

No presente trabalho definiu-se como OG “propor contributos para a otimização de um modelo de geração de forças nas FFAA, que assegure o cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional”. Tendo em conta que a geração de forças é um processo subjacente ao processo de planeamento do seu emprego, o objeto de estudo foi analisado de forma abrangente, integrando os dois processos. Como ponto de partida para o estudo e constituindo a linha de orientação do mesmo, procurou-se responder à QC “que modelo de geração de forças deverá ser seguido nas FFAA para cumprimento dos compromissos internacionais no exterior do território nacional?”.

Considerando a abrangência da problemática, o estudo foi delimitado à área do PEM, e dentro desta, à estratégia operacional, dado que o modelo visa gerar num curto prazo forças para operações no exterior do território nacional. Na investigação seguiu-se um processo de raciocínio indutivo, procurando alcançar um entendimento mais profundo sobre o modelo atual, assim como uma estratégia de investigação qualitativa. Como desenho de pesquisa foi adotado o estudo de casos múltiplos.

Na análise ao atual modelo de planeamento e geração de FND foram detetadas as lacunas e disfunções listadas no Quadro 6, o que responde à QD1 e materializa o cumprimento do OE1.



Quadro 6 - Lacunas e disfunções no modelo atual

Lacunas	
1	Não inclusão de um sistema de informação sobre prontidão e disponibilidade das Forças para efeitos de planeamento do EMGFA.
2	Apesar de ser considerado importante, não há relação formal com o CPDM.
3	Falta um mecanismo explícito de planeamento concorrente, que seja materializado numa diretiva ou publicação de elevado nível para melhorar a sincronização e coordenação entre os diferentes patamares de decisão nacional.
4	Não existência de um conceito de AEDM.
Disfunções	
1	Não estão claramente definidos os elementos essenciais a incluir na orientação política e estratégica.
2	O desenvolvimento das ORM não é conduzido segundo uma metodologia estratégica.
3	A avaliação anual e a revisão do processo são efetuadas sem utilizar uma ferramenta ou metodologia estratégica.
4	O planeamento e geração de FND é condicionando pelo orçamento e não pelos compromissos internacionais e interesses nacionais.

Da comparação das características principais dos modelos da OTAN, UE e ONU, bem como de países aliados, como Espanha e França, foram seleccionados os seguintes contributos, que constituem a resposta à QD2 e permitem alcançar o OE2:

- A finalidade destes modelos é responder a uma crise emergente, num quadro multilateral ou de coligação, através da condução de um processo de planeamento de operações;

- Incluem na diretiva política os objetivos e o estado final desejado e na diretiva estratégica as orientações necessárias para planeamento;

- A decisão política tem por base a proposta de ORM do nível estratégico-militar;

- Incluem uma avaliação do progresso da operação relativamente aos objetivos estratégicos e contributo para atingir o estado final desejado, utilizando ferramentas/metodologias estratégicas;

- Dispõem de sistemas de informação com a disponibilidade e nível de prontidão de forças/capacidades, para efeitos de planeamento;

- A geração de forças faz parte do processo de planeamento, com realização de CGF na OTAN e UE, em oposição à ONU, baseada no PCRS, e à ESP e FRA, com um processo contínuo sem CGF;



- O financiamento das operações é partilhado pelas OI e países participantes, com base em orçamentos anuais (OTAN, UE, ONU e ESP) e plurianuais (FRA). Na ONU parte dos custos são ressarcidos às nações.

O presente trabalho, que obedeceu ao método científico, com critérios de objetividade e neutralidade de análise, permitiu apresentar uma proposta de Modelo para Geração de Forças nas Forças Armadas, aplicados ao planeamento de FND, otimizada com os contributos da investigação (Figura 6).

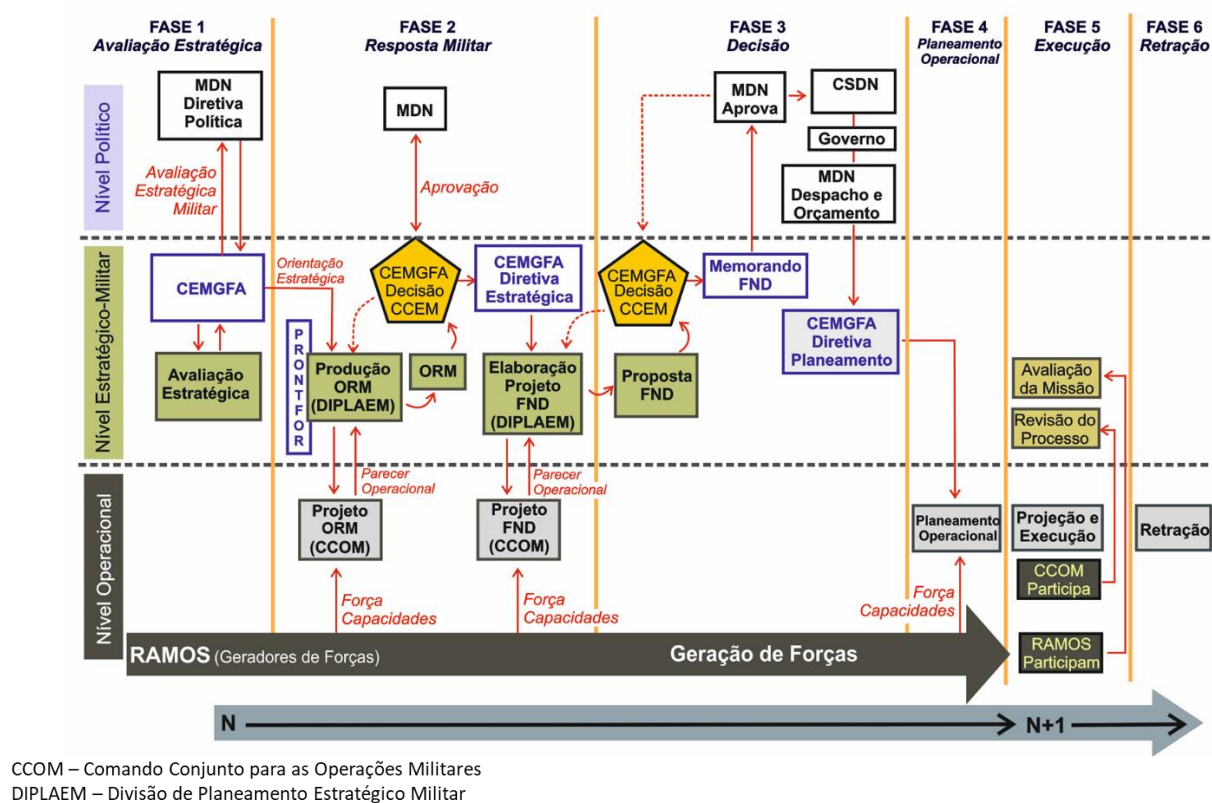


Figura 6 - Proposta de Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas

O modelo otimizado permite conduzir o planeamento anual e geração das FND, assente no processo de planeamento de operações, com base na doutrina de referência, em resposta a solicitação de uma OI ou coligação.

No planeamento anual e geração de FND, o MDN emitirá uma “Diretiva Política”, com as áreas de interesse estratégico prioritárias, prioridade relativa às OI e valores de financiamento. Por seu lado, o CEMGFA emitirá uma “Orientação Estratégica” com os critérios de desenvolvimento das ORM, bem como forças/capacidades disponíveis, orientações de risco, pressupostos e limitações.



O EMGFA desenvolverá as ORM de acordo com uma metodologia estratégica, preferencialmente baseada na doutrina de referência, que serão avaliadas quanto à adequabilidade militar (incluindo a análise do risco e a estratégia de saída) e exequibilidade, em termos de forças ou meios nacionais a envolver e custos relacionados com o seu levantamento, preparação, aprontamento e sustentação). Deverá dispor de um sistema de informação sobre prontidão e disponibilidade das Forças; com base no PRONTFOR ou outra plataforma, para apoio ao planeamento.

Após aprovação pelo CEMGFA, as ORM são submetidas à aceitabilidade política. Após parecer do CSDN, dar-se-á início à fase de planeamento operacional, para emprego das FND, incluindo um plano de apoio nacional, informações e relações de comando.

A geração de forças é parte integrante do modelo, constituindo uma etapa contínua e cíclica enquanto durar o planeamento e até à satisfação das necessidades de forças/capacidades, através de um contacto permanente com os Ramos, geradores de forças.

Se durante o processo for solicitada a participação das FFAA numa nova operação militar, poderá ser elaborada uma avaliação estratégica da participação para submissão e consideração política. Com base nessa decisão, e tendo em conta o tempo de resposta e prazo de intervenção, dar-se-á início à fase adequada de planeamento.

Este modelo de planeamento e geração de FND deverá ser traduzido numa Diretiva Ministerial, à semelhança do CPDM, incrementando a sincronização e coordenação entre os diferentes patamares de decisão nacional.

A fase de execução incluirá uma avaliação anual que garanta a permanente análise da consecução dos fatores de sucesso de cada operação em que participamos, de modo a avaliar a continuidade nacional no TO, e uma revisão do processo. Esta avaliação e revisão deverão ser conduzidas com base numa ferramenta/metodologia estratégica.

É importante estabelecer um mecanismo de ligação ao CPDM, que permita que as lacunas de capacidades do SF identificadas no emprego operacional possam ser colmatadas no ciclo de desenvolvimento de capacidades nacional.

O financiamento deverá ter uma base plurianual, orientado para as prioridades dos compromissos internacionais e interesses nacionais. Quando não existe possibilidade de financiar todos os objetivos, o CEMGFA deve priorizá-los e submetê-los à decisão do MDN.

Considera-se, assim, respondida a QC e alcançado o OG da investigação.



Este estudo apresenta uma proposta otimizada de modelo para o planeamento e geração de FND, recomendando-se a sua divulgação ao EMGFA e Ramos para consideração na próxima revisão do processo.

A principal limitação prendeu-se com a escassa literatura e documentação de natureza conceptual e específica existente. A novidade da publicação e do modelo atual, bem como a disponibilização limitada ou incompleta de informação, pelas OI e nações aliadas alvo deste estudo, constituíram dificuldade acrescida.

A validação das conclusões e fiabilidade dos resultados assentou essencialmente na experiência e qualidade das respostas dos entrevistados, através da validação interna dos objetivos do estudo e na fiabilidade completa, derivada das categorias da análise desse conteúdo não serem ambíguas, permitindo classificar as unidades de registo sem dificuldade.

É possível identificar outras temáticas que se podem materializar em pesquisas futuras, designadamente:

- Um conceito de AEDM, que tendo sempre presente a visão e a estratégia nacional para a participação do instrumento militar na afirmação externa de Portugal nas suas três vertentes principais: FND, Diplomacia Militar e Cooperação no Domínio da Defesa, permita uma ação conjugada dos diferentes atores na afirmação externa de Portugal;

- Estudar as ferramentas/metodologias estratégicas adequadas para aplicação no processo de planeamento e geração de FND, nomeadamente aplicadas ao desenvolvimento das ORM, avaliação das missões e revisão do processo;

- Estabelecer uma compatibilização do processo agora analisado com a definição e aprovação de compromissos internacionais que devam ser estabelecidos no âmbito dos mecanismos de resposta rápida da OTAN e UE.

O presente trabalho, que agora se conclui, foi conduzido de acordo com os valores e princípios éticos em vigor no IUM.



Referências Bibliográficas

- Albert, D. S. & Hayes, R. E. (2006). *The Future of Command and Control: Understanding Command and Control*. Washington, D.C.: CCRP publication Series.
- American Psychological Association. (2013). *Publication manual of the American Psychological Association* (6.^a Ed.). Washington, DC: Autor.
- Bardin, L. (1977). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Borges, J. V. (2016). Ameaças e Riscos Transnacionais: Perspectivas Institucionais. Em: J. V. Borges & Rodrigues, T. F., (Coord.). *Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global* (29-49). Porto: Fronteira do Caos Editores, Lda.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4.^a Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Caetano, J. (2019). *Planeamento estratégico e de forças em Portugal: Análise, colaboração e possíveis contributos de melhoria* (Relatório de estágio curricular). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Campenhoudt, L. V., Marquet, J., & Quivy, R., (2019). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. (I. Lopes, Trad.) Lisboa: Gradiva.
- Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations. (2020). *Doctrine interarmées, DIA-5(C)_A&PS: Anticipation et planification stratégiques* (Vol. N° 8/ARM/CICDE/NP). Paris: Ministère de la Défense.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014a). *Conceito Estratégico Militar*. Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014. Confirmado pelo CSDN de 30 de julho de 2014, Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior. (2014b). *Missão das Forças Armadas*. Aprovado pelo MDN em 22 de julho de 2014. Confirmado pelo CSDN de 30 de julho de 2014, Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia: Aparentamentos para um curso Vol I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Decreto-Lei n.º 249/2015. (2015, 28 de outubro). *Aprova a orgânica do ensino superior militar, consagrando as suas especificidades no contexto do ensino superior, e aprova o Estatuto do Instituto Universitário Militar*, Diário da República. 1.^a série, 211, 9298-9311. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 2536/2020. (2020, 6 de fevereiro). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar — quadriénio 2019-2022*, Diário da República, 2.^a série, 38, Parte C, 36-41. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.



- Despacho n.º 4101/2018. (2018, 12 de abril). *Orientações para a atualização legislação Ação Externa da Defesa Nacional*, Diário da República, 2.ª série, 79, 11677-11679. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 7861/2018. (2018, 1 de agosto). *Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais no Exterior para o ano civil de 2019*, Diário da República, 2.ª série, 157, 22501-22502. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 8142/2019. (2019, 2 de agosto). *Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais Destacadas para o ano civil de 2020*, Diário da República, 2.ª série, 177, 23-25. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Despacho n.º 11400/2014. (2014, 3 de setembro). *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*, Diário da República, 2.ª série, 175, 23656-23657. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Direção-Geral de Política de Defesa Nacional. (2019). *Envolvimento de Contingentes Militares Portugueses no Estrangeiro: Forças e Elementos Nacionais Destacados, Autoridade Marítima Nacional (Polícia Marítima) e Cooperação no Domínio da Defesa* (Relatório de Dados Estatísticos Anuais). Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019, 18 de junho). *PRONTFOR – Prontidão e sustentação da Componente Operacional do Sistema de Forças* (Diretiva n.º 036/CEMGFA/19). Lisboa: Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Estado-Maior-General das Forças Armadas. (2019, 15 de dezembro). Missões antigas em números [Página online]. Retirado de <https://www.emgfa.pt/miss%C3%B5es/miss%C3%B5es-antigas-em-n%C3%B5meros>
- Estado Mayor de la Defensa. (2018a). *Directiva 03/18 del Jefe de Estado Mayor de la Defensa - Sistema de Planeamiento Operativo*. Madrid: Autor.
- Estado Mayor de la Defensa. (2018b). *Instrucción Operativa (SOI 05001)(REV-01) - Proceso de Planeamiento de nivel operacional (OLPP) en el MOPS*. Madrid: Mando de Operaciones.
- Fachada, C. P. A., Ranhola, N. M. B, Marreiros, J. P. R., & Santos, L. A. B. (2020). *Normas de Autor no IUM* (3.ª Ed., revista e atualizada). IUM Atualidade, 7. Lisboa: Instituto Universitário Militar.



- Handel, M. I. (2001). *Masters Of War: Classical Strategic Thought* (3.^a Ed., revista e expandida). Londres: Frank Cass Publishers.
- Hayes, R. H. (1985). Strategic Planning - Forward in Reverse? *Harvard Business Review* [Página online]. Retirado de <https://hbr.org/1985/11/strategic-planning-forward-in-reverse>
- Joyce, M. (2005). *Reforming NATO Force Generation: Progress, Problems and Outstanding Challenges*. Londres: The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI).
- Lei n.º 58/2019. (2019, 8 de agosto). *Assegura a execução, na ordem jurídica nacional, do Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção de pessoas singulares que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados*, Diário da República, 1.^a Série, 151, 3-40. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 5/2014. (2014, 29 de agosto). *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho*, Diário da República, 1.^a série, 166, 4545-4557. Lisboa: Assembleia da República.
- Lei Orgânica n.º 6/2014. (2014, 1 de setembro). *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -A/2009, de 7 de julho*, Diário da República, 1.^a série, 167, 4597-4611. Lisboa: Assembleia da República.
- Leigh, A. (1983). *Decisions, Decisions!: A Practical Management Guide to Problems Solving and Decision Making*. Hampshire: Crower.
- Ley Orgánica n.º 5/2005. (2005, 17 de novembro). *Regula la Defensa Nacional y las bases de la Organización Militar*, Boletín Oficial del Estado. Presidencia del Gobierno.
- Lykke, A. F. (1986). Toward An Understanding of Military Strategy. Em J. R. Cerami, & J. F. Holcomb (Edits.), *Military Strategy: Theory and Application* (pp. 3-7). Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Ministerio de Defensa. (2015). *Orden Ministerial 60/2015 - Planeamiento de la Defensa*. Madrid: Autor.
- Ministerio de Defensa. (2019, 11 de dezembro). Misiones en el exterior [página online]. Retirado de https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/
- Morgan, G. & Smircich, L. (1980). The Case for Qualitative Research. *Academy of Management Review* 5, (4), 491-500.



- NEP/INV-003. (2020). *Estrutura e regras de citação e referência de trabalhos escritos a realizar no Instituto Universitário Militar*. Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Organização das Nações Unidas. (2017). *United Nations Manual for Generation and Deployment of Military and Police Units to Peacekeeping Operations*. Nova Iorque: Department of Peacekeeping Operations.
- Organização das Nações Unidas. (2019a). *Peacekeeping Capability Readiness System (PCRS)*. Nova Iorque: Department of Peace Operations/Department of Operational Support.
- Organização das Nações Unidas. (2019b). Handbook. *UNHQ Military Concept of Operations development Process*. Nova Iorque: Autor.
- Organização das Nações Unidas. (2019c). *A/C.5/73/21-Approved resources for peacekeeping operations for the period from 1 July 2019 to 30 June 2020*. Fifth Committee, General Assembly. Retirado de <https://undocs.org/A/C.5/73/21>
- Organização das Nações Unidas. (2020). *Policy Planning and Review of Peacekeeping Operations*. Nova Iorque: Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2013a). *Comprehensive Operations Planning Directive, COPD, Interim V2.0*. Mons: SHAPE, Allied Command Operations.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2013b). *AAP-06, NATO Glossary of Terms and Definitions*. Bruxelas: NATO Standardization Agency.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte. (2019). *The Secretary General's Annual Report*. Retirado de https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/3/pdf_publications/sgar19-en.pdf#page=116
- PDC-01 (A). (2018). *Doctrina para el Empleo das FAS*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- PDMC-01. (2012). *Doutrina Militar Conjunta*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- PEMGFA/PLA 001. (2020). *Manual para o Planeamento Estratégico Militar do Estado-Maior-General das Forças Armadas*. Lisboa: Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Priberam. (2019). "gerar" in *Dicionário da Língua Portuguesa* [Página online]. Retirado em 5 de dezembro de 2019, de <https://dicionario.priberam.org/gerar>



- Priberam. (2020a). "*disfunção*" in *Dicionário da Língua Portuguesa* [página online]. Retirado em 03 de maio de 2020, de <https://dicionario.priberam.org/disfun%C3%A7%C3%A3o>
- Priberam. (2020b). "*lacuna*" in *Dicionário da Língua Portuguesa* [página online]. Retirado em 03 de maio de 2020, de <https://dicionario.priberam.org/lacuna>
- Real Decreto n.º 872/2014. (2014, 10 de outubro). *Establece la Organización Básica de las Fuerzas Armadas*, Boletín Oficial del Estado, Sec. I., 252, Pág. 84086-84100. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Rego, A., Cunha, M. P. & Meyer, Jr. V. (2018). Quantos participantes são necessários para um estudo qualitativo? Linhas práticas de orientação. *Revista de gestão dos Países de Língua Portuguesa vol.17* (2), p.43-57. Lisboa: INDEG-IUL - ISCTE Executive Education.
- Rehrl, J. & Glume, G. (2017). *Handbook on CSDP Missions and Operations. The Common Security and Defence Policy of the European Union (ISBN 978-92-95201-06-4)*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013. (2013, 21 de março). *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, Diário da República, 1ª série, 67, 1981-1995. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013. (2013, 19 de abril). *Reforma «Defesa 2020»*, Diário da República, 1ª série, 77, 2285-2289. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.
- Ribeiro, A. S. (1998). *Planeamento da Acção Estratégica Aplicado ao Estado*. Lisboa: Minerva.
- Ribeiro, A. S. (2006). Planeamento Estratégico e de Forças. *Revista Militar*, (2457), p. 1019. Retirado de <https://www.revistamilitar.pt/artigo/136>
- Ribeiro, A. S. (2009). *Teoria Geral da Estratégia: O essencial ao processo estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, A. S. (2010). *Política de Defesa Nacional e Estratégia Militar. Modelo de Elaboração*. Lisboa: Diário de Bordo.
- Santos, L. A. B., & Lima, J. M. M. (Coord.). (2019). *Orientações metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação* (2.ª Ed., revista e atualizada). Cadernos do IUM, 8. Lisboa: Instituto Universitário Militar.



- Sarmiento, M. (2013). *Metodologia científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Smith, A. C. & Boutellis, A. (2013). *Rethinking Force Generation: Filling the Capability Gaps in UN Peacekeeping*. Nova Iorque: International Peace Institute.
- União Europeia. (2015a). Council Decision (CFSP) 2015/528. *Official Journal of the European Union*, pp. 49-63. Retirado de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2015_084_R_0006&qid=1427824153272&from=EN
- União Europeia. (2015b). *EU Concept for Force Generation, EEAS, 1237 REV 6*. Bruxelas: European Union Military Council.
- Vado, S. F. (2019). Un presupuesto para la modernización y las políticas sociales. Em Y. R. Vidales, *Revista Española de Defensa, Vols. Año 32 (358)*, 6-9. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Vilelas, J. (2009). *Investigação: o Processo de Construção do Conhecimento*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Yarger, H. R. (2006). *Strategic Theory for the 21st Century: The Little Book on Big Strategy*. Carlisle: Strategic Studies Institute, US Army War College.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos (5.ª Ed.)*. Porto Alegre: Bookman.



Apêndice A — Corpo de Conceitos

Para melhor compreensão do estudo foram adotados os seguintes conceitos:

Análise de Conteúdo – “conjunto de técnicas de interpretação da comunicação visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recpção destas mensagens” (Bardin, 1977, p. 42).

Capacidade Militar - “conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para a realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade” (Despacho n.º 11400/2014, p. 23657).

Caveats – “qualquer limitação, restrição ou condicionamento ao emprego de forças de uma nação pelo comandante da operação no âmbito da OTAN, apesar de estar de acordo com o definido no Plano de Operações aprovado” (OTAN, 2013b, p. 2-C-2).

Compromissos Internacionais das FFAA – “traduzem-se pela participação nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte [...] fortalecimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e no [...] aprofundar ou estabelecer parcerias estratégicas bilaterais, quer com outros membros da comunidade europeia e ocidental, quer no espaço lusófono, quer, ainda, na zona do Magrebe e com as potências emergentes” (RCM n.º 19/2013, p. 1982).

Desenho de pesquisa multicaso ou estudo de casos múltiplos – “definido como um estudo de caso, contendo «casos» múltiplos, que investiga um fenómeno contemporâneo em profundidade e no seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes” (Yin, 2015, p. 17).

Disfunção – “mau funcionamento” (Priberam, 2020a).

Ends, Ways and Means – “modelo em que os “ends” são a Finalidade, os “ways” os Processos para alcançar a Finalidades, e “means” os Recursos necessários para a sua execução” (Lykke, 1986, pp. 3-7).

Ends, Ways and Means – “processo de formulação da estratégia militar, no qual se decide sobre o ‘como’ (relativo a processos) se usarão os ‘recursos’ (relativo a meios) disponíveis para alcançar a ‘finalidade’ (relativa a objectivos) de acordo com os interesses nacionais (Yarger, 2006, p. 6).

Epistemologia – “parte da filosofia que estuda a origem, a estrutura, os métodos e a validade do conhecimento” (Santos & Lima (Coord.), 2019, p. 16).

Estratégia - “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos” (Couto, 1988, p. 209).

Estratégia Genética – “preocupa-se com a edificação, isto é, com a criação e a geração de novos meios a compor em capacidades diversificadas, integráveis e conjugáveis, a disponibilizar à estratégia operacional no momento adequado, que sirvam o conceito estratégico adotado e tenham em atenção a evolução da conjuntura” (Ribeiro, 2009, p. 82).

Estratégia Estrutural – “engloba os aspetos relativos à disposição dos meios, isto é, à sua composição, organização e articulação em capacidades coerentes, interdependentes e colaborantes” (Ribeiro, 2009, p. 82).

Estratégia Operacional – “trata dos aspetos ligados ao emprego dos meios, atendendo às suas características e possibilidades para se materializarem os objetivos superiormente fixados. Para isso, cabe-lhe conceber e executar a manobra estratégica ao nível dos grandes subordinados, ou seja, dos responsáveis pelos teatros de ação e pelas áreas de operação” (Ribeiro, 2009, p. 82).

Ferramenta Estratégica – “instrumento ou mecanismo que permite a obtenção de soluções, avaliação de procedimentos, que permitam a agilização e eficiência de determinado processo” (Caetano, 2019, p. 33).

Forças – “agregação de pessoal militar, de meios operacionais, de sistemas de armas, de equipamentos militares e do apoio necessário, ou de uma combinação daqueles elementos. Incluem-se nesta definição os destacamentos e as unidades operacionais isoladas” (PEMGFA/PLA 001, 2020, p. 4-1).



Forças Nacionais Destacadas (FND) – “forças sob comando operacional do CEMGFA, projetadas no exterior do território e dos espaços sob soberania ou jurisdição nacional, para a execução de missões militares internacionais de natureza diversificada, no âmbito da política externa e dos compromissos internacionais assumidos por Portugal, tendo em vista contribuir para a defesa dos interesses nacionais e para a paz e a segurança internacionais” (PEMGFA/PLA 001, 2020, p. 4-1).

Force Generation (ONU) – “processo de geração, rotação e retração de pessoal e material dos Estados-Membros (EM) contribuintes para uma Operação de Apoio à Paz aprovada por uma Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas” (Smith & Boutellis, 2013, p. 1).

Force Generation (OTAN) – “processo no âmbito do planeamento de operações, com a finalidade de providenciar o conjunto de forças necessário, no momento e local adequados, para cumprimento de um determinado conceito de operações” (OTAN, 2013a, p. 3-72).

Force Generation (UE) – “processo de identificação formal das unidades a disponibilizar pelas Nações contribuintes e/ou OI para preencher as necessidades de uma Força, para cumprimento de uma operação militar liderada pela UE” (UE, 2015b, p. 6).

Gerar – “dar existência a; procriar; conceber” (Priberam, 2019).

Interesses nacionais – “o que o Estado pretende salvaguardar ou defender por todos os meios legítimos, nomeadamente: afirmar a sua presença no mundo, consolidar a sua inserção numa sólida rede de alianças, defender a afirmação e a credibilidade externa do Estado, valorizar as comunidades portuguesas e contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional” (RCM n.º 19/2013, p. 1982).

Lacuna – “falta ou omissão” (Priberam, 2020b).

Metodologia Estratégica – “considerada como o Percurso (caminho) composto por um conjunto de procedimentos sequenciais, desenvolvido para orientar o Planeamento Estratégico e, que ao mesmo tempo, permita a compreensão realista do ambiente (a verdade) em que este se desenrola” (Caetano, 2019, p. 32).

Modelo – “processo que providencia uma sistematização dos passos a seguir para a tomada de decisão” (Leight, 1983, pp. 50-51).

Modelo de Geração de Forças – “processo sistematizado, no âmbito do planeamento de operações, com a finalidade de providenciar o conjunto de forças necessário, no momento e local adequados, para cumprimento de uma determinada operação” (Adaptação do autor da definição de Modelo, (Leight, 1983) e da definição de *Force Generation* (OTAN, 2013a)).

Objetivos da Defesa Nacional - “garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas” (Lei Orgânica n.º 5/2014, p. 4548). Estes objetivos podem ser entendidos como os compromissos nacionais das FFAA.

Ontologia – “a parte da filosofia que estuda a natureza do ser, a existência e a realidade” (Santos & Lima, (Coord.), 2019, p. 15).

Opções de Resposta Militar – “descreve em linhas gerais a possível solução militar, referindo os objetivos estratégicos, os objetivos militares, o estado final desejado, os constrangimentos e restrições, a análise do risco e a estratégia de saída. É acompanhada de uma estimativa do volume e tipo de forças e recursos necessários” (PDMC-01, 2012, p. 4-1).

Processo de Planeamento de Operações (OPP) (nível estratégico) – “processo analítico, ordenado e sequencial destinado a desenvolver produtos estratégicos para serem considerados pelas autoridades militares e políticas (de uma aliança, coligação ou nação), a fim de apoiar a sua tomada de decisão sobre a orientação estratégica em resposta a uma crise” (OTAN, 2013a).

Ramos da Estratégia – “ações relativas ao emprego, à edificação e à disposição da força, a que correspondem, respetivamente, a estratégia operacional, a estratégia genética e a estratégia estrutural” (Ribeiro, 2009, p. 82).



Apêndice B — Lista de Entidades Entrevistadas e Entrevista em Guião

Neste apêndice podemos consultar a Lista de Entidades Entrevistadas (Quadro 7) e a Entrevista em Guião.

Quadro 7 - Lista de Entidades Entrevistadas

N.º	Identificação	Função	Data da entrevista
E1	Vice-Almirante Henrique Eduardo Passaláqua de Gouveia e Melo	Adjunto para o Planeamento e Coordenação do EMGFA	11FEV20
E2	Tenente-General Marco António Mendes Paulino Serronha	Chefe de Estado-Maior do Comando Conjunto para as Operações Militares do EMGFA	16MAR20
E3	Tenente-General Eugénio Francisco Nunes Henriques	Representante Militar Nacional na OTAN e UE	22MAR20
E4	Tenente-General António Martins Pereira	Comandante das Forças Terrestres	12FEV20
E5	Tenente-General Eurico Fernando Justino Craveiro	Comandante Aéreo	03MAR20
E6	Brigadeiro-General Rui Manuel da Silva Ferreira	Chefe da Divisão de Planeamento Estratégico Militar do EMGFA	17FEV20
E7	Brigadeiro-General Nuno Correia Barrento de Lemos Pires	Subdiretor da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional do MDN	04MAR20
E8	Major-General Salvação Barreto	Representante Militar Nacional no SHAPE	26FEV20
E9	Major-General Paulo Emanuel Maia Pereira	Diretor Coordenador do Estado-Maior do Exército	05MAR20
E10	Coronel Gilberto Lopes Garcia	Chefe da Repartição de Prospetiva e Planeamento Estratégico-Militar do EMGFA	28JAN20

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR Curso de Promoção a Oficial General 2019-2020 Guião de Entrevista

Sou o Coronel Graça Talambas e no âmbito do Curso de Promoção a Oficial General 2019-2020 estou a realizar um Trabalho de Investigação Individual, subordinado ao tema “PROPOSTA DE UM MODELO DE GERAÇÃO DE FORÇAS NAS FORÇAS ARMADAS”.

A participação das Forças Armadas (FFAA) em missões e operações no exterior visa prosseguir o superior interesse constitucionalmente definido de garantia da defesa da independência nacional e da integridade do território, assim como a liberdade e segurança dos cidadãos nacionais, designadamente pela satisfação dos compromissos internacionais do Estado português no âmbito militar, no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), da União Europeia (UE), da Organização das Nações Unidas (ONU) e quando aplicável, no quadro bi-multilateral.

Desde 1991 e até ao final de 2019, as FFAA participaram com Forças Nacionais Destacadas (FND) em 271 missões de manutenção da paz, humanitárias, de gestão de crises ou segurança cooperativa, no quadro multilateral da ONU, da OTAN ou da UE, ou ainda num quadro multinacional ou bilateral, em 53 países diferentes, empenhando no ano de 2019, um efetivo de 2.299 militares em 29 missões internacionais (DGPDN, 2019).

Para esse efeito, todos os anos é necessário proceder ao planeamento e à geração de forças para o cumprimento desses compromissos internacionais, conjugado com as necessidades de preenchimento de lacunas das missões e operações internacionais, assim como com a disponibilidade das capacidades nacionais existentes, disponíveis e projetáveis nos três Ramos das FFAA, tendo em consideração os compromissos internacionais já assumidos por Portugal, com efeitos a médio prazo, e que condicionam o planeamento anual, em especial, no que diz respeito à participação rotativa em Forças de Reação Rápida e no quadro do processo de transformação em curso no âmbito da OTAN, da UE ou da ONU.

A prática comum indica que a **geração de forças** constitui um processo complexo que carece de uma tomada de decisão rápida, que apenas será viável dispondo de um planeamento sincronizado e coordenado entre os diferentes patamares de decisão nacional (político, estratégico e operacional) e dispondo de uma ideia



Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas.

objetiva das evoluções do ambiente operacional e estratégico onde se insere. “A opção por determinados teatros de operações no contexto de diferentes organizações internacionais não pode ser aleatória nem meramente reativa, antes devendo contribuir de forma transparente e sindicável para a execução das linhas mestras da nossa política externa, em função de compromissos assumidos internacionalmente e dando prioridade à presença em áreas geográficas de interesse estratégico principal” (Despacho n.º 7861/2018, p. 22502). Desta forma, é imperativo efetuar um planeamento rigoroso para gerar forças nacionais para emprego no exterior, maximizando os recursos financeiros disponíveis, num quadro de grande exigência orçamental, de forma a potenciar a participação nos vários quadros multilateral e bilateral de forma coerente e efetiva.

O Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) aprovou recentemente uma nova publicação de Planeamento Estratégico Militar (PEM), que estabelece um novo processo para o planeamento anual das FND e geração de forças, com uma prospetiva de emprego futuro, de três ou mais anos, que se desenvolve de acordo com os seguintes dez passos:

Passo 0 - Orientação Política;

Passo I - Avaliação do Ano 1 (N1);

Passo II - Revisão do Processo;

Passo III - Orientação Estratégica;

Passo IV - Definição das modalidades Opções de Resposta Militar (ORM);

Passo V - Proposta das FND (N+1);

Passo VI - Memorando das FND (N+1);

Passo VII - Aprovação do memorando das FND (N+1);

Passo VIII - Parecer sobre a proposta das FND;

Passo IX (Contínuo) – Implementação e Gestão das FND.

O objeto da investigação deste trabalho é o Modelo de Geração de Forças, que se entende no âmbito do presente trabalho como um processo sistematizado de atribuição de forças militares para participação em missões ou operações no exterior do território nacional (FND). O objetivo de estudo é propor contributos para a otimização do modelo de geração de forças nas FFAA, que assegure o cumprimento dos compromissos internacionais a curto prazo (até um ano), no exterior do território nacional, quer no quadro da OTAN, da UE, da ONU e quando aplicável, no quadro bi-multilateral. Exclui-se do trabalho a análise à geração de forças no âmbito da estratégica genética, responsável pela edificação, criação e geração de novos meios a compor em capacidades, a médio e/ou longo prazo.

No desenvolvimento da investigação em curso, pretende-se efetuar uma análise ao atual modelo de geração de forças para as FND, organizada, necessariamente, em torno das suas diferentes fases/passos e estruturada para identificar eventuais lacunas e/ou disfunções no respetivo ciclo anual, elaborada fundamentalmente na perspetiva de obter contributos para a sua otimização.

Sendo Vossa Excelência uma entidade com elevadas responsabilidades e com participação ativa na implementação das diferentes fases do planeamento de defesa militar e um reconhecido especialista na matéria em apreço, venho solicitar que possa responder às questões da presente entrevista que se encontra dividida em quatro grupos.

Entrevista n.º X

Nome do entrevistado:	
X.1 Organização:	
X.2 Departamento / Serviço:	
X.3 Cargo/Posto:	
X.4 Função:	
Local:	Data:
Hora de início:	Hora do fim:

Grupo A

De acordo com o modelo de análise definido para a presente investigação, o primeiro grupo de questões está relacionado com a dimensão “Finalidade” (*ends*), para a qual se levantam as seguintes questões:

A.1 – O Planeamento das FND tem como passo inicial (0) - “Orientação política”, que define anualmente o quadro de Segurança Internacional e as diretrizes políticas, em conformidade com os compromissos e prioridades da Política Externa. Na sua opinião, quais são os elementos essenciais que deverão ser definidos de forma clara e objetiva na orientação política?

A.2 – No passo III - Orientação Estratégica, é feita a tradução da Orientação Política, tendo em consideração a avaliação e revisão do processo, e das prioridades de áreas de esforço. Quais os elementos essenciais que deverão ser incluídos nessa orientação?



Grupo B

O segundo grupo de questões compreende a dimensão “Processos” (*ways*), para a qual se levantam as seguintes questões:

B.1 – Para cada operação, as Opções de Resposta Militar (ORM) devem ser ordenadas por prioridades e submetidas a aceitabilidade política?

B.2 – No passo IV - Definição das modalidades, são definidas e propostas as ORM adequadas, viáveis, aceitáveis e distintas para alcançar objetivos estratégico-militares que contribuirão para o estabelecimento das condições desejadas do estado final de cada operação. Qual o processo utilizado para a seleção, desenvolvimento, análise, avaliação e comparação das ORM?

B.3 e B4 – No passo I - Avaliação do Ano, e II - Revisão do Processo é conduzida uma avaliação e revisão do processo, das missões/operações e teatros, do ano a terminar, como contributo para o ano que vai iniciar. Qual a ferramenta/metodologia estratégica que considera mais adequada para a sua condução e qual o contributo deste passo para o processo de planeamento?

Grupo C

O terceiro grupo de questões diz respeito à dimensão “Recursos” (*means*), para a qual se levantam as seguintes questões:

C.1 – O Sistema de Forças (2014) é único para situações de paz, exceção/ crise ou guerra, materializando as capacidades militares necessárias ao cumprimento das missões das FFAA e competindo aos Ramos informar sobre a prontidão e o empenhamento de forças e meios da componente operacional do sistema de forças. Considera que o sistema de Prontidão de Forças (PRONTFOR) em vigor contém toda a informação/dados necessários e suficientes para as FFAA elaborarem, na sua decorrência, o planeamento e geração de forças para as FND?

C.2 – São realizadas reuniões de Geração de Forças com os Ramos/OI para providenciar o conjunto de forças adequado às ORM? Em que passo/etapa a geração de forças integra o planeamento?

C.3 – O atual Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) baseado em capacidades, é articulado com o ciclo de planeamento da OTAN e com o processo de desenvolvimento de capacidades da UE, a quatro anos, permitindo a definição e edificação de um Sistema de Forças, tendo em conta os critérios de atuação, preparação e eficácia das Forças Armadas. No seu entendimento, deverá estar relacionado com o planeamento das FND e de que forma?

C.4 – Caso os recursos financeiros atribuídos não satisfaçam todas as necessidades identificadas, como considera que será mais adequado definir a priorização da alocação desses recursos e a que entidade ou entidades deverá competir a decisão sobre a mesma?

Grupo D

Ciente que um Modelo de Geração de Forças nas Forças Armadas constitui um processo complexo e no sentido de contribuir para otimizar todo o processo de planeamento das FND, importa neste último grupo abordar um conjunto de questões transversais ao modelo em vigor:

D.1 – Como entidade com elevadas responsabilidades e com participação ativa na implementação das diferentes fases do planeamento de defesa militar e um reconhecido especialista na matéria em apreço, considera que o Modelo de Geração de Forças nas Forças Armadas em vigor é sincronizado e coordenado entre os diferentes patamares de decisão nacional (político, estratégico e operacional)?

D.2 – Contribui de forma transparente para a execução das linhas mestras da nossa política externa, em função de compromissos assumidos internacionalmente e dando prioridade à presença em áreas geográficas de interesse estratégico principal, conjugadas com as necessidades de preenchimento de lacunas das missões e operações internacionais, assim como com a disponibilidade das capacidades nacionais existentes, disponíveis e projetáveis nos Ramos das FFAA, maximizando os recursos financeiros disponíveis?

D.3 – Assegura uma priorização de forças credível e uma distribuição criteriosa pelos Ramos?

D.4 – No seu entendimento que medidas propõe/sugere para otimizar o atual Modelo de Geração de Forças nas Forças Armadas?

Notas:

- a. É solicitada autorização para a gravação da entrevista, de forma a permitir a sua passagem à forma escrita, que será posteriormente submetida à aprovação e validação de V. Ex.^a;
- b. Este guião da entrevista, com eventuais alterações que entenda necessárias para a clarificação do seu conteúdo, será integrado num dos apêndices do trabalho, sendo a entrevista referenciada na bibliografia e podendo constituir fonte para citações ao longo do texto;
- c. De acordo com o Regulamento Geral de Proteção de Dados, o consentimento relativo ao tratamento dos dados obtidos nesta entrevista destina-se única e exclusivamente ao desenvolvimento deste projeto de investigação científica, respeitando os padrões éticos reconhecidos pela comunidade científica.

Grato pela atenção e disponibilidade dispensadas.



Apêndice C — Resumo das ideias-chave das entrevistas

Neste Apêndice apresentam-se as ideias-chave dos entrevistados que serviram de base à análise de conteúdo.

<i>Questão A1: Quais são os elementos essenciais que deverão ser definidos de forma clara e objetiva na orientação política?</i>		
Finalidade	E1	Falta alguma clareza na nossa política externa sobre as áreas de intervenção que elegemos como essenciais na defesa dos nossos interesses.
	E2	Definidas e priorizadas as áreas e objetivos de interesse estratégico, OI ou cooperações bi-multilaterais a considerar, bem como os recursos financeiros a atribuir.
	E3	Definidas Áreas de Interesse Estratégico prioritárias: geográfica/geopolítica/geoestratégica; e OI. Não são independentes e influenciam-se mutuamente. Não havendo mecanismo financeiro prévio, dedicado às FND, a orientação política deverá incluir o plafond de financiamento previsto para planeamento.
	E4	Priorização de áreas de ação relativamente ao CEM, OI e limitações em termos de tipo de missões ou tarefas a evitar. Essencial o plafond de financiamento.
	E5	Falta documento de avaliação do ambiente estratégico prospetivo, a 5 ou 10 anos por exemplo, para planeamento a curto, médio e longo prazo, integrando os compromissos internacionais, FND, CPDM e desenvolvimento de capacidades, Sistema de Forças, etc. Devem ser definidos objetivos e áreas de interesse, por prioridade. Recursos financeiros para objetivos. Em tempo e para cada operação, definido o <i>End of State</i> , que permita definir a estratégia de saída desse TO.
	E6	Um elemento de natureza geoestratégica, ou seja, de priorização das áreas de interesse estratégico. Elemento relativo às OI a privilegiar no emprego de forças.
	E7	Áreas geográficas a manter. Áreas prioritárias e de esforço em termos de organizações internacionais (OTAN, ONU e EU).
	E8	É uma questão que começa na Visão e na Ambição Política e definição das Prioridades na coordenação do Governo na Ação Externa e na consequente definição de Prioridades e Orientações sustentadas em Recursos. Definição do interesse nacional e a sua relação com as áreas estratégicas/prioridades regionais. Importância relativa para cada OI (OTAN, UE e ONU). Financiamento.
	E9	Modelo e orientações claras de política externa e prioridades definidas, ou mesmo as áreas prioritárias de intervenção, tenham em consideração o todo das possibilidades de afirmação do Estado. Prioridade de atuação das FFAA no quadro de ação externa do Estado. Quais as áreas prioritárias de atuação e objetivos a atingir em cada área. Quais os efeitos a atingir com a participação em cada OI e prioridades a observar. Racional e tetos dos recursos disponíveis para utilização nestas missões e quais os limites máximos a observar. % do Orçamento de Defesa é que se pretende alocar à afirmação de Portugal no mundo.
	E10	Prioridades de Áreas de emprego e de OI e o que se pretende com elas. Associar aos efeitos pretendidos. Enquadramento financeiro. Missões de continuidade.
<i>Questão A2: Quais os elementos essenciais que deverão ser incluídos na orientação estratégica?</i>		
Finalidade	E1	Os militares fazem uma análise de situação pura, da missão, da logística necessária ao cumprimento da missão, do empenhamento do contingente e dos riscos.
	E2	Alinhada com orientação política, definindo critérios de elaboração das ORM, análise do risco e das capacidades militares, e o plafond financeiro a considerar.
	E3	Definir critérios para o desenvolvimento das ORM, tipologia e capacidades disponíveis, pressupostos, limitações e eventuais riscos a assumir - aceitabilidade.
	E4	Estabelecimento de critérios para as ORM, tendo em conta as prioridades definidas em sede da orientação política da ação externa da defesa.
	E5	Garantir a adequabilidade das opções de resposta, em função das capacidades e forças disponíveis identificadas pelas várias componentes do Sistema de Forças.
	E6	Requisitos do ambiente estratégico e os eventuais riscos a correr, em face dos recursos disponíveis.
	E7	Na ausência do plafond para planeamento (situação mais comum) deve orientar o esforço de planeamento para um valor plausível a corrigir posteriormente.
	E8	Deverá incluir as áreas de esforço prioritárias, no âmbito das Organizações Internacionais, compromissos bilaterais e multilaterais assumidos.
	E9	Eventuais pressupostos e constrangimentos de planeamento.
	E10	Incluir visão do CEMGFA sobre a forma como se pretende atuar em determinada área ou enquadramento de OI, sobre o ponto de vista executivo ou não executivo.
<i>Questão B1: Para cada operação, as ORM devem ser ordenadas por prioridades e submetidas a aceitabilidade política?</i>		



Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas.

Processos	E2	Sim, se produzirem efeitos diferentes e de forma a ir de encontro ao nível de ambição político. Algumas das missões em que Portugal participa decorrem do aproveitamento de oportunidades que surgem, tendo em conta o interesse e a disponibilidade de meios e capacidades nacionais.
	E3	Seguramente que sim, dando continuidade ao cumprimento dos critérios de adequabilidade e exequibilidade anteriormente referidos, deverá de seguida ser submetidas ao critério de aceitabilidade política.
	E4	Não são efetuadas ORM para cada operação, dado que as propostas obedecem a requisitos de força de acordo com o SOR (<i>Statement of Requirements</i>) na maioria das vezes, provenientes das CGF realizadas nas OI (OTAN e UE) e nos convites efetuados pela ONU.
	E5	Sim, para cada nova missão.
	E6	Sim para uma nova missão. No caso da proposta de FND deverá ser como um todo.
	E7	Com certeza que sim e isso é feito.
	E8	Sim. Devem ser todas submetidas à aceitabilidade política.
	E9	Sim. As ORM funcionam como um processo de opções que devem ser equacionadas e decididas ao nível militar, tendo em consideração a orientação estratégica do CEMGFA e do CCEM, a coerência do SFN, o equilíbrio entre componentes, os recursos disponíveis e a compatibilidade para cumprimento das missões. As ORM devem ser analisadas com as provas da estratégia (adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade) e cumprimento das prioridades e orientações políticas.
	E10	Sim. Este processo é efetuado apenas para as novas missões. O CCOM efetuará o processo de desenvolvimento, análise, avaliação e comparação das ORM, ordenando-as por prioridade através do canal de comando ao CEMGFA, que as submeterá à aprovação do poder político.
	<i>Questão B2: Qual o processo utilizado para a seleção, desenvolvimento, análise, avaliação e comparação das ORM?</i>	
Processos	E1	Análise de situação, da missão, da logística necessária ao cumprimento da missão, do empenhamento do contingente e dos riscos.
	E2	Deverá ser utilizado um processo semelhante ao utilizado no planeamento operacional da OTAN, designado por COPD.
	E3	As ORM têm obrigatoriamente de ter por base os critérios da adequabilidade e exequibilidade. Portugal deverá empregar o processo da OTAN de forma direta no seu planeamento, mantendo coerência de doutrina e uniformização de processos, quer a nível nacional, quer a nível internacional e nas operações OTAN.
	E4	Sim. A matriz multicritério com uma ponderação de fatores e a identificação de fatores que são requisito essencial, a perspetiva da continuidade das missões, o grau de compromisso já assumido politicamente e no nível das Forças Armadas são a base para a seleção das Missões/Operações a desenvolver.
	E5	Sim. O processo utilizado tem por base o processo de planeamento de operações da OTAN (COPD), que deverá ser adaptada à nossa realidade.
	E6	Sim. O processo utilizado deverá ter por base uma análise custo-benefício.
	E8	Sim. Evolução para tecnologia de apoio " <i>Business model</i> ". Identificação de prós e contras das opções.
	E9	Sim. Concetualmente temos um modelo de planeamento materializado na COPD da OTAN, que deve ser adaptado a este caso particular.
	E10	Sim. Este processo é feito de forma analítica, sem ferramentas de apoio à decisão. Com base nas orientações CEMGFA, tendo em conta as prioridades, vamos definir os critérios para as ORM: com/sem teto financeiro; maior número de missões, por organização e TO; concentrar meios em missões/organizações chave.
	<i>Questão B3 e B4: Qual a ferramenta/metodologia estratégica mais adequada para a avaliação e revisão do modelo e qual o seu contributo para o planeamento?</i>	
	E2	Deverá ser utilizada uma ferramenta com indicadores e critérios bem definidos, à semelhança da OTAN, um processo como a revisão periódica da missão ou como na ONU, com uma comissão técnica independente, para verificar se os objetivos propostos foram atingidos, se a missão tem sucesso, em que áreas e porquê.
	E3	Concordo com a utilização de qualquer ferramenta ou metodologia que sistematize o raciocínio, contribuindo desta forma para a melhoria do planeamento.
	E4	A metodologia mais utilizada é a análise de relatórios dos Comandantes, compilação e integração dos contributos do CCOM e Ramos respetivamente, dos resultados operacionais e sustentação das FND e avaliação dos resultados alcançados em termos estratégicos, fruto do contacto com as respetivas OI e avaliação da eficiência dos recursos utilizados, complementada com informação dos Ramos, num trabalho cooperativo. Não há propriamente uma ferramenta utilizada.



Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas.

Processos	E5	Elaboração de recomendações para o planeamento do ano seguinte, eventuais propostas de alteração com base na revisão da missão ou do mandato. Feita no final do triénio, tendo em consideração a relevância da participação nacional face aos objetivos definidos pelo poder político. Metodologia de Lições Aprendidas.
	E6	Cenarização. Tanto quanto possível, uma análise custo – benefício, ou seja, qual o benefício estratégico que se obteve com essa participação, e se se considera que para atingir um determinado objetivo estratégico houve um custo adequado, exagerado ou se é necessário alocar mais recursos.
	E7	Tem a ver com pressupostos de inteligência, de governação que é o que se tenta fazer na DGPDN. Nós medimos o que queremos fazer na OTAN, na ONU, na UE, na CPLP, arrumado por zonas geográficas, coerência Mar-Terra-Mar, alinhado com princípios. Esta metodologia já é relativamente eficaz, tendo por fundo as orientações políticas. Sabemos aonde queremos chegar, o que é que devemos ter, para onde devemos caminhar, como é que devemos fazer.
	E8	<i>Mission Analysis</i> multidisciplinar/lacunas e lições identificadas - análise mais valia missões face objetivos definidos.
	E9	Recurso à maximização de Lições Aprendidas e à identificação de medidas corretivas do processo. Sistematização do controlo e avaliação do que fazemos e das decisões tomadas, criando solidez no processo e na apresentação de ORM. Deve ter por base a melhoria contínua do processo, a identificação de medidas corretivas para fazer mais e melhor, a tipologia de compromissos e consensos a atingir entre diferentes intervenientes, num processo cada vez mais lógico, coerente e eficaz. O que foi referenciado na avaliação deve ser consubstanciado na revisão do processo, com a definição de ações e medidas a implementar, traduzidas em orientações a seguir. Existem muitas formas e ferramentas estratégicas disponíveis. Mais que procurar a ferramenta certa, importa assentar numa postura consensual, obter compromissos a bem das FFAA e estabelecer a melhor metodologia de planeamento que acomode as diferentes perspetivas.
	E10	O CCOM faz análise da evolução da participação na missão plurianuais, avaliação do risco, benefícios da participação, de encontro ao objetivo político e orientações estratégicas. Não é utilizada nenhuma ferramenta/metodologia estratégica para esse efeito. Utilizado o processo de Lições Aprendidas. Capacidade de avaliar no final de cada ano como correu cada missão e se os objetivos foram atingidos.
<i>Questão C1: Considera que o sistema (PRONTFOR) em vigor contém toda a informação/dados necessários e suficientes para as FFAA elaborarem, na sua decorrência, o planeamento e geração de forças para as FND?</i>		
Recursos	E3	É importante um sistema de relatórios, baseado na doutrina OTAN, que inclua forças, compromissos e prontidão.
	E4	Não. Tem de ser sempre complementado pelos Estados-Maiores respetivos em face da situação a cada momento.
	E5	Não está vocacionado para as FND mas para os compromissos no âmbito das OI (OTAN e UE). É uma plataforma de reporte da prontidão das forças.
	E6	Sim, é um bom instrumento. É a base para a construção das ORM com base no SF. Serve para saber se o que está no SF está operacional ou não. Qual é o melhor meio para atingir o fim? Esse meio existe no SF? Se sim está operacional ou não (PRONTFOR dá a resposta)? Depois as ORM são feitas em função disso
	E8	De acordo com os " <i>capability codes and statements</i> " da OTAN. As FFAA devem ter identificadas as Capacidades para cumprir Tarefas e Missões militares.
	E9	Sim. Esta é a base da elaboração das ORM que se criam para responder aos desafios e prioridades de cada ano. O PRONTFOR constitui o principal fator da avaliação da adequabilidade militar e da exequibilidade das ORM.
	E10	O sistema utilizado é o PRONTFOR e foi revisto em 2019. Funciona bem, fornecendo a informação necessária para o planeamento.
<i>Questão C2: São realizadas reuniões de Geração de Forças com os Ramos/OI para providenciar o conjunto de forças adequado às ORM? Em que passo/etapa a geração de forças integra o planeamento?</i>		
Recursos	E2	O processo é contínuo e integrado, realizando-se CGF apenas ao nível das OI. A ONU não utiliza CGF, convidando as nações a participar.
	E3	Sim com as OI. Poderão ser realizadas com os Ramos após o desenvolvimento das ORM, de forma a confirmar a disponibilidade e prontidão das capacidades dos Ramos. Estas reuniões seriam de maior eficácia ou mais vantajosas se o planeamento das ORM não fosse apenas para um ano, mas incluísse a projeção das operações a 3, 4 ou 5 anos, permitindo aos Ramos planear a curto/médio prazo, o emprego das suas forças/capacidades, em paralelo com outros compromissos.
	E4	Não. Atento o conhecimento das oportunidades/possibilidades/ convites efetuados em sede de preparação e das próprias conferências de geração de forças das OI, são verificadas previamente as disponibilidades dos Ramos, no âmbito do processo de planeamento efetuado que é integrado pelo CCOM.
	E5	Não são realizadas reuniões formais de geração de forças, mas são efetuados contactos para elaboração das ORM.



Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas.

	E6	O processo é contínuo, através de contactos permanentes com os Ramos e com as OI. Com as OI são realizadas CGF. Não obriga a concluir um passo do modelo para dar início ao próximo. No caso de uma missão nova, haverá uma CGF que dará início ao processo, obrigando a percorrer os passos do modelo.
	E8	A atenção e foco é a prontidão. Devem ser atribuídos os recursos adequados, com base nas necessidades dos Ramos e garantir a elevada prontidão das forças.
	E9	Todo o processo é um permanente contacto com os Ramos. Em paralelo surge o planeamento concorrente com o patamar político.
	E10	Trabalho de coordenação contínuo e colaborativo entre intervenientes, que vão respondendo e contribuindo ao longo do processo de geração de forças de FND.
<i>Questão C3: No seu entendimento, o CPDM deverá estar relacionado com o planeamento das FND e de que forma?</i>		
Recursos	E1	Nós empregamos as capacidades que temos, à medida que as oportunidades aparecem. Deveríamos edificar capacidades a 20 anos, apostar na especialização, em capacidades que nos possam distinguir e nas quais podemos proporcionar mais valia no seio das OI.
	E2	Sim, no sentido que a edificação de capacidades resultante do CPDM irá aumentar e melhorar as capacidades do SF e, consequentemente, o emprego nas FND. Por outro lado, as FND podem também identificar lacunas, que por sua vez irão obrigar à edificação de novas capacidades para as colmatar.
	E3	O CPDM não pode ser apenas orientado para o ciclo de planeamento da OTAN ou para o desenvolvimento de capacidades da UE. Deve estar sincronizado com o planeamento dessas OI, mas orientado para colmatar lacunas de capacidades do nosso SF. Desta forma, contribui para o planeamento das FND disponibilizando mais e melhores capacidades de emprego. Por outro lado, as FND podem identificar lacunas de capacidades que podem ser incluídas no CPDM.
	E4	São processos diferentes. As FND são planeadas com bases no SF existente. Obviamente as operações desenvolvidas podem revelar lacunas nas capacidades existentes e por isso influenciam o CPDM ao levantarem essas lacunas e as alterações do ambiente operacional, que podem ser tidas em conta no CPDM.
	E5	Tem a ver com o desenvolvimento de capacidades do CPDM, que disponibiliza mais capacidades do SF para emprego nas FND e compromissos internacionais.
	E6	Deve estar minimamente relacionado, na medida em que do CPDM vão resultar novas capacidades no SF, ou no colmatar das lacunas existentes, o que poderá implicar a disponibilização de novas capacidades para eventual emprego em FND.
	E7	O desenvolvimento de capacidades pode ter origem numa necessidade de uma FND podendo ser incluída na revisão da LPM, de forma a colmatar essa lacuna.
	E8	Sim, de acordo com as metas estabelecidas no ciclo de planeamento da OTAN. As FND são um dos contributos visíveis da nossa credibilidade junto das OI.
	E9	A ligação entre o CPDM e o Planeamento de FND deve ser efetuada na medida em que novos materiais e novas capacidades podem e devem ser colocadas como fatores a incluir no cumprimento desta missão. Por outro lado, a definição da estratégia de abordagem do CPDM deve ter em conta, entre os muitos e variados fatores de planeamento, o desempenho de missões no exterior, de acordo com as necessidades levantadas para o cumprimento destas tarefas.
	E10	A geração de forças/capacidades resultante deste ciclo contribui para as FND.
<i>Questão C4: Caso os recursos financeiros atribuídos não satisfaçam todas as necessidades identificadas, como considera que será mais adequado definir a priorização da alocação desses recursos e a que entidade ou entidades deverá competir a decisão sobre a mesma?</i>		
Recursos	E2	Deverá ser feita uma priorização pelo CEMGFA para decisão do MDN, que inclua as vantagens e inconvenientes, de forma a possibilitar uma decisão informada das consequências da não participação ou da participação limitada. Orçamento deve financiar operações de acordo com interesses estratégicos e nível de ambição.
	E3	O atual processo de financiamento anual das FND, a par das restrições orçamentais conhecidas, produz constrangimentos a uma alocação adequada de recursos para cumprimento dos objetivos. Assim, considero vantajoso – ou mesmo fundamental – que se possa adotar um planeamento de médio prazo, apoiado por um adequado instrumento jurídico-financeiro, do género da LPM, que defina objetivos, capacidades genéricas a empregar em cada um dos anos e correspondentes tetos orçamentais anuais.
	E4	Compete ao nível político e as missões a desenvolver são planeadas com base no histórico da despesa e na maturidade da operação, nas missões de continuidade é mais fácil. Normalmente em caso de necessidade, são acionados reforços em face do apresentado pelos Ramos e EMGFA.
	E5	Compete ao poder político a decisão sobre a priorização da alocação dos recursos e dos compromissos que não serão efetuados, em virtude de não haver financiamento para os mesmos.



Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas.

	E6	Compete ao CEMGFA priorizar a alocação desses recursos/MDN concordar ou não com a proposta, definindo quais as missões a executar. Se houver uma adequada análise do custo-benefício, de alguma forma a falta de recursos e a priorização das missões permite tomar essa decisão, de forma racional e sustentada.
	E7	Competirá ao MDN sob proposta do CEMGFA. É um diálogo.
	E8	Esta é uma grande lacuna, a desincronização do processo financeiro com o planeamento. O poder político define os objetivos e nível de ambição e atribui os recursos para os atingir. Se não houver recursos suficientes, é ao poder político que compete adequar o nível de ambição.
	E9	Essa definição compete ao MDN. O facto do planeamento atual ser efetivo para o ano seguinte e prospetivo para os dois anos subsequentes é um fator determinante na atenuação dos impactos deste processo. Passa por assumir desde muito cedo uma lógica consolidada de crescimento dos tetos financeiros. A continuidade de missões, depois de avaliada, deve ser considerada como uma das principais determinantes de todo o planeamento, numa perspetiva de benefício para Portugal.
	E10	Competirá ao MDN decidir a que missões alocar esses recursos financeiros, de acordo com os objetivos definidos na orientação política.
<i>Questão D1: Considera que o Modelo de Geração de Forças nas Forças Armadas em vigor é sincronizado e coordenado entre os diferentes patamares de decisão nacional (político, estratégico e operacional)?</i>		
Transversal	E1	Não há processo perfeitamente definido, nem hierarquizado, nem bem construído. É quase, não vou dizer que é caótico, não é 100% caótico, mas é um processo à portuguesa. Não é um planeamento típico de longo prazo. Entre a decisão política para empenhar uma nova força e o seu empenhamento não há muito tempo.
	E2	Vai funcionando. No que diz respeito à parte mais operacional, importa agilizar a capacidade de planeamento e projeção de custos de participação nas operações, com base na contabilidade analítica. Funciona, mas não é eficiente, no que diz respeito à melhor utilização dos recursos.
	E3	Sim, de uma forma geral é sincronizado e coordenado. Existe, no entanto, alguma dificuldade em sincronizar a calendarização do processo, fruto das contingências do planeamento, das solicitações das OI e da agenda nacional. Um planeamento plurianual permitiria uma coordenação mais eficaz em cada patamar e entre estes.
	E4	Sim, mas o processo pode ser melhorado.
	E5	Deverá ser sincronizado e observada a sequenciação das várias fases, de forma a não haver quebras ou vazios de orientação ou de decisão, que prejudiquem o planeamento do emprego das forças e dos compromissos nas OI. Forte compromisso dos intervenientes aos vários níveis.
	E6	Não é fácil conseguir criar um modelo, que nos dê jeito e que seja seguido de forma académica. Daí a dificuldade que existe, a quantidade de modelos abreviados que o SHAPE tem criado para operacionalizar o COPD. Por outro lado, a UE, também não tem seguido o seu modelo na íntegra em nenhuma das suas atuais missões. De facto, convém ter um modelo e seguir os seus passos, apesar de sabermos que alguns não poderão ser seguidos ou terão de ser abreviados.
	E7	A metodologia é adequada e permite a sincronização e coordenação entre os diferentes patamares de decisão. Por vezes as práticas institucionais não seguem essa lógica. Existe um diálogo permanente entre os vários níveis que permitem sincronizar e coordenar esse planeamento.
	E8	Não me parece. Em março são identificadas as forças no âmbito da OTAN, e são sujeitas na CGF em junho a confirmação pelas nações. Nesta altura, os nossos contributos estão sempre "Pending Political Decision".
	E9	Sim. Este modelo parte de um planeamento concorrente entre os diferentes níveis de decisão, que assegure o alinhamento das ORM com as orientações políticas definidas. Para a plena aplicação do modelo, falta um mecanismo explícito de planeamento concorrente, que seja materializado numa diretiva ou publicação de elevado nível e que "imponha" a todos os intervenientes essa obrigatoriedade, criando mecanismos específicos para o efeito.
	E10	Sim, sendo a DIPLAEM (em representação CEMGFA) que lidera e faz de charneira entre o Nível Político e os Ramos.
<i>Questão D2: Contribui de forma transparente para a execução das linhas mestras da nossa política externa, em função de compromissos assumidos internacionalmente e dando prioridade à presença em áreas geográficas de interesse estratégico principal, conjugadas com as necessidades de preenchimento de lacunas das missões e operações internacionais, assim como com a disponibilidade das capacidades nacionais existentes, disponíveis e projetáveis nos ramos das FFAA, maximizando os recursos financeiros disponíveis (Aceitabilidade Política)?</i>		
	E1	Ligação muito forte do Ministério dos Negócios Estrangeiros, ligação do poder político ao que são os grandes objetivos e depois da ligação à Defesa.



Proposta de um Modelo para a Geração de Forças nas Forças Armadas.

Transversal	E2	Não tenho dúvidas que sim. Na ONU, segundo os próprios diplomatas, esta força produziu mais visibilidade que tudo o resto em participámos até hoje.
	E3	Contribui, apesar de por vezes somos levados mais a reagir do que a agir. Face à nossa dimensão e recursos, Portugal tem conseguido participar num alargado leque de missões, de acordo com os nossos interesses e no quadro de equilíbrio entra as OI a que pertencemos, ou num quadro bi-multilateral.
	E4	Sim, mas o processo pode ser melhorado, sobretudo na apresentação da Orientação Política, pela atribuição dos custos às propostas para missões pelos Ramos.
	E5	Deverá haver maior ponderação e sermos mais proativos. Uma lacuna é a falta de um documento de avaliação estratégica a 5 ou 10 anos, que nos permita planear a curto, médio e longo prazo, integrando os compromissos internacionais e as FND, o CPDM e desenvolvimento de capacidades, SF, etc.
	E6	Um modelo ajuda e contribui para a execução dessas linhas mestras, de forma sistematizada. A visibilidade em si mesma, não se constitui como uma finalidade estratégica, mas decorre de um benefício estratégico, como a promoção de segurança ou solidariedade numa OI. Isso sim, resultará, também, em visibilidade.
	E7	Não se consegue ter uma definição clara de tudo o que se pretende fazer e atingir em termos de política externa. Muitas vezes é conjuntural. Fazemos parte de um sistema de segurança cooperativa e defesa coletiva. Eu preciso de saber se a aliança/organização está a fazer aquilo que eu gostava que ela fizesse para todos.
	E8	Nesta altura não se pode falar em maximizar, mas sim em investir na prontidão e modernização das Forças.
	E9	A definição de um conceito de AEDM, que tem como um dos seus pilares as FND, é um instrumento claro de afirmação, coordenação e sincronização dos seus diferentes aspetos, permitindo uma ação conjugada dos diferentes atores na afirmação externa de Portugal, utilizando para tal o instrumento militar. Necessidade de permanente análise da consecução dos fatores de sucesso de cada missão em que participamos, de modo a avaliar a todo o momento a continuidade nacional no TO. Tal trabalho ainda não foi efetivado e constitui uma das principais lacunas do processo. Na atualidade, Portugal aloca aproximadamente 3% (2,7%) do seu orçamento de Defesa a FND, enquanto, por exemplo, Espanha aloca 13%, França 14 % e o Reino Unido 17%.
	E10	Sim, o problema no final é a transparência. Ramos tentam alterar o planeamento para incluir mais missões à posteriori.
<i>Questão D3: Assegura uma priorização de forças credível e uma distribuição criteriosa pelos Ramos?</i>		
Transversal	E1	Dentro do processo, para um país de pequena dimensão, de pequeno poder relativo na ordem internacional, o que nós fazemos é relevante.
	E2	A priorização tem que estar relacionada fundamentalmente com os objetivos e interesses nacionais estratégicos, e não com os interesses particulares dos Ramos.
	E3	Em termos gerais, assegura a priorização de forças associada aos objetivos, interesses estratégicos e distribuição adequada das forças/capacidades disponíveis.
	E4	A priorização é ditada pelas missões existentes nas OI e pelas ORM edificadas pelas OI e não pelo país.
	E5	É difícil assegurar a priorização de forças, sendo o sistema alimentado pelas capacidades disponíveis e não pelas necessidades operacionais (adequadas).
	E6	Do ponto de vista académico, este é um modelo orientado para os “ends, ways & means”. O importante é o racional estratégico e não o equilíbrio entre Ramos.
	E7	Muitas reticências quanto a uma distribuição equitativa pelos Ramos. Tem que estar alinhado com o interesse nacional e não com os interesses dos Ramos.
	E8	Para serem credíveis têm de estar prontas e treinadas, de acordo com objetivos estabelecidos, quer a nível nacional, quer a nível das OI a que pertencemos.
	E9	A lógica de atribuição de missões deve ser as características diferenciadoras entre as componentes, a adequabilidade militar entre os diferentes TO, a proporcionalidade de forças disponíveis, ligada à sustentabilidade dos TO. A priorização que se consegue com este processo radica em 2 matrizes distintas e por vezes antagónicas: Orientação ministerial e estratégica do CEMGFA e prioridades dos Ramos para a consecução das missões. Se no primeiro fator, a proposta deve responder a quesitos como sejam a distribuição por organizações, a tipologia de missões, a presença nas áreas estratégicas de interesse nacional e as prioridades definidas, no segundo fator o foco está na operacionalidade das forças e meios, a mais-valia que advém da participação nas missões, o valor acrescentado para o produto operacional, como fatores prioritários, e a atratividade da profissão militar e motivação. Assim deixaríamos de ter um planeamento orientado para orçamento para um planeamento determinado por prioridades, orientações Político-estratégicas e condicionado pela avaliação anual de cada TO.
	E10	Deverão ser os objetivos a definir as missões, em detrimento de critérios financeiros. A chave é que essa decisão recaia sobre a tutela e não sobre os Ramos.



Apêndice D — Outros Modelos de Geração de Forças

Neste apêndice apresentam-se de formas sintética os processos de geração de força empregues pela OTAN, UE e ONU, bem como dos países aliados, ESP e FRA.

1. Organização do Tratado do Atlântico Norte

O processo de geração de forças da OTAN, tem normalmente início após a decisão do *North Atlantic Council* (NAC) de realizar uma operação militar, com base na Opção de Resposta Militar (ORM), através da emissão de uma *NAC Initiating Directive* (NID), que inclui o Estado Final e objetivos estratégicos da Aliança. Após esta tomada de decisão, o SHAPE constitui-se como o Comando Estratégico, através do qual o *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) nomeia o *Joint Force Commander* (JFC), que por sua vez irá conduzir o *Operations Planning Process* (OPP) e desenvolver o Conceito de Operações (CONOPS), a análise das tarefas militares e uma proposta inicial de *Statement of Requirements* (SOR) (Joyce, 2005, p. 17). O OPP é orientado para o Estado Final Desejado e objetivos estratégicos da OTAN, tendo em conta as limitações e constrangimentos impostos à operação (OTAN, 2013a, p. 1-5).

Ao preparar estes documentos simultaneamente e trabalhando sob a orientação “top-down” do NAC, o SHAPE e o JFC procuram garantir que o CONOPS e os SOR estejam de acordo com os objetivos políticos da Aliança e as suas capacidades militares (Joyce, 2005, p. 17). O nível estratégico militar procura traduzir a orientação política numa diretiva estratégica militar para o JFC, e estabelecer nesse nível as condições necessárias para o planeamento e execução da missão (OTAN, 2013a, p. 1-6).

Apesar das nações serem envolvidas informalmente desde a fase 2 e 3 do OPP, é na Fase 4b – Desenvolvimento do Plano Estratégico e Geração de Forças, que se desenvolve o processo formal de geração de forças para essa operação (OTAN, 2013a, p. 3-71). Após a aprovação pelo NAC do CONOPS e da emissão da *Force Activation Directive*, o SHAPE difunde a *Activation Warning* (ACTWARN), para informar as nações e os comandos da OTAN da necessidade de gerar forças para o cumprimento da operação, contendo a missão e a fita do tempo para efeitos de planeamento. De seguida emite o SOR inicial, estabelecendo o contacto formal com as nações, acompanhado de uma *Activation Request* (ACTREQ), solicitando às nações a disponibilização de forças para a operação (OTAN, 2013a, p. 3-77).

A OTAN dispõe de uma ferramenta de gestão de bases de dados de geração de forças, que abrange todas as suas operações e compromissos (e, se for caso disso, compromissos com outras organizações internacionais e operações de coligação), permitindo tomar decisões de forma mais informada e a longo prazo sobre as nações que estão em melhor posição para contribuir com forças, tendo em conta os contributos para operações em curso e os contributos para operações anteriores, assegurando assim uma repartição mais equitativa do esforço e dos encargos (Joyce, 2005, p. 23).

O SHAPE convoca então uma CGF com os representantes de todas as nações e o JFC, para o preenchimento de todas as necessidades identificadas no SOR. Após essa conferência, as nações formalizam os oferecimentos através de uma *Force Preparation* (FORCEPREP), detalhando exatamente quais as forças que têm disponíveis para contribuir para a operação, especificando eventuais limitações ou “*caveats*” nacionais (OTAN, 2013a, p. 3-78). Logo que o SOR esteja consolidado, é produzida a *Allied Force List*, com todo o conjunto de forças para a operação, e difundida pelo SHAPE, conforme apropriado. Nessa altura o SHAPE difunde a *Activation Order* (ACTORD), ficando assim as forças nacionais disponíveis para serem empregues na operação pelo JFC (OTAN, 2013a, p. 3-79). O financiamento das operações da OTAN tem por base os custos partilhados pelo orçamento anual para operações da Aliança e as contribuições dos EM (OTAN, 2019).

Além de promover uma maior consciencialização da geração de forças entre as nações, através de um envolvimento direcionado e constante, a OTAN organiza anualmente uma CGF Global, na qual são coordenadas com as nações as necessidades anuais de forças da Aliança, para assegurar o cumprimento dos compromissos e operações em curso. As Revisões Periódicas da Missão (PMR)⁴, conduzidas para providenciar uma avaliação estratégica do progresso da operação relativamente aos objetivos estratégicos e ao seu contributo para atingir o estado final desejado, poderá obrigar ao ajustamento das estruturas e organização da operação, bem como das capacidades militares. A conferência tem por finalidade assegurar a geração de forças de forma integrada e a médio prazo, através de um compromisso sólido das nações, em termos de contributos para operações ao longo dos próximos doze meses, procurando também garantir contributos para o ano seguinte (Joyce, 2005, p. 23).

2. União Europeia

Quando ocorre uma deterioração grave da situação política, de segurança e/ou económica, de um determinado país ou região, que possa ter um impacto na segurança e interesses da UE ou seus cidadãos, o *European External Action Service* (EEAS), responsável pela *Common Security and Defence Policy* (CSDP)

⁴ *Periodic Mission Review*.



inicia uma avaliação da situação e dos riscos para os interesses e cidadãos da UE. O processo inicia-se com uma *Political Framework for Crisis Approach*, documento que é gerado pelo EEAS para permitir ao *European Council* decidir quais as melhores opções para limitar e/ou ultrapassar a crise. Se o *Political and Security Committee* (PSC) considerar que a ação é adequada, é redigido pelo *Crisis Management and Planning Directorate* um *Crisis Management Concept* (CMC), identificando o interesse político da UE, as ORM e o Estado Final Desejado. Seguidamente o Alto Representante submete o CMC ao PSC que solicitará aconselhamento do *European Union Military Committee* (EUMC), sendo submetido ao *European Council* para decisão de lançamento da missão/operação (Rehrl & Glume, 2017).

Após a decisão de conduzir uma operação/missão militar liderada pela UE, a chave para o sucesso está diretamente relacionada com o compromisso dos EM, que se traduz nos oferecimentos de forças e capacidades militares adequadas, através de um *Force Generation Process* (FGP) bem-sucedido (UE, 2015b, p. 6). No caso de uma nova operação/missão, o *European Union Military Staff* (EUMS) e o Comandante da Operação ou da Missão⁵ (OpCdr/MCdr) são os principais responsáveis pela realização do FGP. É iniciado com a difusão da *Initiating Military Directive*, desenvolvida pelo EUMS, incluindo as orientações para desenvolver o CONOPS, do Plano da Missão/Operação (OPLAN) e o *Provisional Statement of Forces Requirement* (PSOR) (UE, 2015b, p. 8).

Nesta fase que se designa por *Force Sensing* (FS), as tarefas militares são deduzidas da missão e é efetuada uma estimativa das forças e capacidades necessárias para realizar estas tarefas. O EUMS fornece aos EM uma indicação inicial das necessidades de capacidade previstas, com base na avaliação e análise militar, e recolhe as suas intenções sobre possíveis contribuições. Os compromissos assumidos nesta fase não são vinculativos (UE, 2015b, p. 9).

Após a aprovação do CONOPS e com base no PSOR, o OpCdr/MCdr iniciará a geração de forças, propriamente dita - *Force Generation* (FG). Para esse efeito, enviará aos EM uma ACTWARN e a PSOR, informando formalmente das necessidades de forças/capacidades para uma operação/missão da UE, incluindo as tarefas militares e a fita de tempo do planeamento, nomeadamente a data da CGF. Os destinatários respondem à ACTWARN com ofertas formais, incluindo a intenção em assumirem um papel de liderança em qualquer das áreas (UE, 2015b, p. 10).

Com base nessas ofertas, é confirmado na CGF o nível e as especificidades das contribuições dos EM. Assim que os contributos satisfizerem as necessidades, o OpCdr/MCdr desenvolverá o draft SOR, detalhando o pacote de forças para condução da operação/missão. Com o draft SOR, o OpCdr/MCdr emitirá um ACTREQ solicitando aos EM que se comprometam formalmente com o pacote de forças, resultante da CGF. Os EM responderão formalmente através de um FORCEPREP, que pode incluir os *caveats* sobre o emprego das suas forças. O OpCdr/MCdr divulgará de seguida uma lista de forças, confirmando os compromissos dos EM, sendo incluída no OPLAN. Com este passo completa-se a Ativação da Força (UE, 2015b, p. 10).

Após a aprovação do OPLAN, com o respetivo SOR associado e a decisão de iniciar a operação/missão pelo Conselho, o OpCdr/MCdr emitirá a ACTORD. Com a ativação irá decorrer a projeção para o TO, incluindo a reunião, instalação e Transferência de Autoridade das forças pelos EM para o OpCdr/MCdr, de forma a permitir o início dessa operação/missão (UE, 2015b, p. 11). O financiamento das operações da UE é realizado com base no Mecanismo de Athena, para cada ano fiscal (janeiro a dezembro) (UE, 2015a).

A fim de assegurar a continuidade das operações/missões militares lideradas pela UE, é conveniente efetuar a sua avaliação a longo prazo, identificando e antecipando as necessidades ao longo do tempo, permitindo aos EM planear e desconflitar os seus compromissos e facilitar a identificação de elementos críticos para o cumprimento da operação/missão, alterações de forças e capacidades resultantes da evolução da situação no terreno, sem afetar a sua estabilidade (UE, 2015b, p. 13).

As CGF para as operações/missões em curso devem ser sincronizadas e consolidadas numa CGF geral da UE a meio do ano, a fim de responder simultaneamente a todos as necessidades atuais, tendo em conta a especificidade destas operações/missões. Isto irá permitir uma visão global, possibilitando aos EM equilibrar o esforço entre os compromissos operacionais em que estão envolvidos. Além disso, os EM poderão ainda beneficiar do alinhamento deste calendário com a CGF geral da OTAN. A CGF deve ter uma abordagem prospetiva que vise identificar os compromissos dos EM nas operações/missões militares da UE num período a três anos (UE, 2015b, p. 13). Quando são introduzidas tarefas ou capacidades novas/adicionais, serão conduzidas reuniões ad hoc semelhantes de FS e FG, em linha com os princípios acima referidos. Logo que as circunstâncias o permitam, o FGP para essa operação/missão particular será alinhado com a CGF geral da UE (UE, 2015b, p. 15).

⁵ Se é executiva designa-se por Operação ou Missão se é não executiva (Rehrl & Glume, 2017, p. 169).



3. Organização das Nações Unidas

O processo de geração de forças na ONU compreende cinco etapas: (i) *Peacekeeping Capability Readiness System* (PCRS); (ii) Planeamento; (iii) Geração; (iv) Pré-projeção; e (v) Projeção. Para ser eficiente, este processo exige também um envolvimento estratégico (*Strategic Engagement*) entre os países e as Nações Unidas (ONU, 2017, p. 4).

A *Strategic Force Generation and Capability Planning Cell* (“Cell”) é a principal responsável pelo planeamento a longo prazo e coordenação do envolvimento estratégico com as Nações. É a “Cell” que coordena a interação entre as Nações e o Secretariado da ONU para que o processo de geração e de projeção funcione de forma rápida e eficiente. Isto requer uma sincronização perfeita entre e dentro do *Department of Peace Operations* (DPO) e o *Department of Operational Support* (DOS), o que permite, por exemplo, passar rapidamente da geração para a projeção. Exige igualmente que a interação entre as Nações e o Secretariado da ONU seja contínua e não periódica, garantindo a ligação sustentada entre cada passo do processo (ONU, 2017, p. 6).

O *Force Generation Service* (FGS) no *Office of Military Affairs* (OMA) é a principal entidade para a geração de forças e pessoal isolado para as Operações de Manutenção da Paz da ONU. O oficial responsável por cada missão no FGS interage com as Nações em todas as etapas do processo de geração e é o principal ponto de contacto para as Missões Permanentes junto das Nações Unidas, coordenando com as outras entidades da ONU e participando nos passos-chave de geração e projeção – desde o desenvolvimento das necessidades de capacidades até às visitas de avaliação e negociações dos *Memorandum of Understanding* (MOU)⁶ (ONU, 2017, p. 8).

O PCRS é o principal instrumento para o Secretariado das Nações Unidas e as Nações gerirem a disponibilização de forças e capacidades para as suas operações de manutenção da paz. O objetivo do PCRS é assegurar a prontidão e a projeção atempada de forças e capacidades para as operações de manutenção da paz, com qualidade e que satisfaçam as normas e requisitos das Nações Unidas, permitindo que os países disponibilizem os seus compromissos para as operações futuras. A base de dados permite que os contributos futuros sejam registados num só local, especificando quais os recursos que as Nações estão dispostas e capazes de comprometer. Como tal, desempenha um papel fundamental ao longo do processo de geração de forças (ONU, 2017, p. 9).

A geração de forças/capacidades está estreitamente interligada com a avaliação e o planeamento da missão (ONU, 2019a, p. 15). Nos primeiros passos do planeamento de uma nova missão, reúnem-se um vasto leque de entidades das Nações Unidas para avaliar a situação de conflito ou pós-conflito e propor opções para um eventual envolvimento. É criado um grupo de trabalho para liderar esta avaliação estratégica que produz um relatório, que inclui opções estratégicas de resposta das Nações Unidas, com os correspondentes custos indicativos gerais (ONU, 2017, p. 16). Cada opção deve conter os pressupostos, limitações e restrições; objetivos políticos; e o estado final desejado e objetivos estratégicos (ONU, 2020, p. 10).

O Secretário-Geral das Nações Unidas (SecGen) apresenta as conclusões e recomendações da avaliação ao Conselho de Segurança no relatório do SecGen, com as opções estratégicas para estabelecimento de uma operação de manutenção da paz. O relatório articulará claramente as prioridades, opções e sequência da resposta das Nações Unidas, estimativa de forças e o custo associado. Os resultados da avaliação são incluídos no *draft* do conceito de missão, necessidades de forças e conceitos de emprego que podem ser trabalhados e redigidos antes da Resolução do Conselho de Segurança. A avaliação constitui a base da Resolução do Conselho de Segurança (ONU, 2017, p. 17).

O processo de geração de forças/capacidades inicia-se antes do Conselho de Segurança estabelecer o mandato para a missão. Para além das discussões estratégicas em curso entre as Nações e a “Cell”, são também estabelecidos contactos informais entre o OMA e as Nações contribuintes. Podem igualmente ser efetuadas solicitações às Nações, para informação ou confirmação de eventuais contributos de forças, relativos aos dados disponíveis no PCRS, incluídos nas considerações de planeamento. O Secretariado das Nações Unidas informa as Nações através das reuniões de países contribuintes, partilhando os *draft*, se disponíveis, da missão, do CONOPS e das necessidades operacionais. Esta partilha de informação visa facilitar a tomada de decisão das potenciais Nações contribuintes (ONU, 2017, p. 17).

Logo que o Conselho de Segurança aprove o mandato de missão (que deverá incluir a duração e as tarefas, especificando o efetivo autorizado de forças)⁷, o SecGen nomeia um Chefe de Missão (civil), para dirigir a operação de manutenção de paz e o Comandante da Força (militar). É estabelecido um *Integrated Operational Team*, que inclui o FGS, para conduzir o planeamento com o Chefe da Missão (ONU, 2020). Ao longo do planeamento, é definido o *Statement of Force Requirements* (SFR), que estabelece a missão da força,

⁶ O MOU é um acordo formal entre uma Nação e a ONU, definindo responsabilidades e condições financeiras, administrativas e logísticas que regulam a contribuição desse país para uma determinada operação de manutenção da paz da ONU (ONU, 2017, p. 36).

⁷ O orçamento e os recursos financeiros são submetidos à aprovação da Assembleia Geral. O orçamento é aprovado anualmente, para o ano fiscal respetivo (de 1 de julho a 30 de junho), por proposta da 5ª Comissão (ONU, 2019c).



organização, tarefas e número de unidades e pessoal (ONU, 2019b). As especificações de cada unidade (incluindo tarefas, capacidades específicas, organização, equipamento principal e autossustentação) são definidas nos *Statements of Unit Requirements* (SURs) (ONU, 2017, p. 19).

A partir deste momento inicia-se formalmente o processo de geração de forças, com a difusão dos SFR, SURs e CONOPS aos EM que manifestaram a intenção de contribuir para a operação. A prioridade é atribuída aos oferecimentos incluídos no PCRS. As Nações que não tenham meios no PCRS mas que pretendam participar numa operação específica, devem manifestar essa intenção ao Secretariado na fase inicial do seu planeamento, de forma a poderem ser consideradas em termos de projeção. É enviado um pedido formal sob a forma de Nota Verbal às Missões Permanentes das Nações em questão. Nos casos em que a ONU não consegue reunir meios suficientes, poderá enviar Notas Verbais Gerais para um grande número de países. Podem também ser enviadas Notas Verbais Gerais antes do Conselho de Segurança aprovar o mandato da missão, para avaliar a disponibilidade das Nações em contribuir com forças para essa operação (ONU, 2017, pp. 21-22).

As Nações que recebem a Nota Verbal devem responder ao pedido, indicando se poderão contribuir para a missão específica. Em caso afirmativo, devem indicar qual o contributo e o grau de prontidão, incluindo quando poderá ser projetado (deve ser tido em conta o tempo estimado necessário para a condução dos processos internos de decisão política) e quaisquer *caveats* ou limitação aplicáveis. Caso não esteja incluído no registo do PCRS, o país tem de especificar as tarefas para as quais a unidade está organizada, equipada e treinada, e fornecida uma lista de pessoal e equipamento principal (ONU, 2017, p. 22).

Uma vez recebidas as respostas das Nações, é decidido quais as contribuições aceites pelo DPO, em coordenação com o DOS. A não disponibilidade de pessoal qualificado suficiente, a falta de equipamento de autossustentação ou demasiado tempo para preparar e/ou projetar a unidade, a aceitabilidade política, a proximidade geográfica, o equilíbrio regional, o desempenho e conduta anteriores, o cumprimento dos direitos humanos, a aceitação pela nação anfitriã e a prontidão do país, são fatores tomados em consideração na seleção dos países contribuintes. O PCRS ajuda a tornar a decisão mais transparente e fiável, fornecendo informações sobre a prontidão e as capacidades. A aceitação formal de uma contribuição é comunicada pelo DPO à Nação através de uma Nota Verbal, iniciando-se o processo formal de negociação e projeção (ONU, 2017, p. 24).

No primeiro ano da operação serão efetuadas avaliações do impacto da missão de quatro em quatro meses. Depois do primeiro ano, a avaliação será realizada a cada seis meses, ou em resultado de alterações significativas da situação. Essa avaliação deve incluir uma análise da situação, do cumprimento e impacto da missão da ONU no terreno e, se necessário, propostas as adequadas recomendações e alterações, com vista à renovação do mandato ou ajustamento da operação no terreno (ONU, 2020, p. 17).

4. Forças Armadas Espanholas

O *Jefe de Estado Mayor de la Defensa* (JEMAD)⁸ é o responsável pelo nível estratégico de planeamento e condução das operações militares das FFAA de Espanha, tanto para operações militares como para o contributo militar para atividades de outros instrumentos de poder estatal, quer a nível nacional e multinacional (Real Decreto n.º 872/2014, p. 84089). No ano de 2019, as FFAA de Espanha participaram em 16 operações no exterior, com 2.816 militares em quatro continentes (Ministerio de Defensa, 2019), com um orçamento de 1.176 milhões de euros⁹ (Vado, 2019, p. 7).

O processo permanente de previsão e planeamento do emprego das FFAA em operações, tanto a nível nacional como no âmbito dos compromissos internacionais, designa-se por *Sistema de Planeamiento Operativo* (Sistema de Planeamento de Operações), e compreende as ações necessárias para a sua condução e desenvolvimento dos planos de operações e geração das forças necessárias para a sua aplicação (Ministerio de Defensa, 2015). O Sistema de Planeamento de Operações das FFAA¹⁰ abrange a estrutura e os processos envolvidos na implementação do planeamento necessário para a execução de operações militares. Define os diferentes documentos e etapas de planeamento, as ligações e responsabilidades dos diferentes comandos e as ações necessárias dos diferentes níveis de planeamento (PDC-01 (A), 2018, p. 2). Apesar do sistema de planeamento compreender as duas vertentes, para efeitos do presente trabalho iremos apenas abordar o planeamento para emprego em operações no exterior.

Assim, no seguimento de uma solicitação para a participação das FFAA de Espanha numa operação militar no exterior, no âmbito das OI a que pertence (OTAN, ONU, UE) ou coligações, o planeamento terá como principal referência o plano desenvolvido pela OI ou coligação que solicitou a participação das forças espanholas (Estado Mayor de la Defensa [EMAD], 2018a, p. 11). A sequência de planeamento e ações e responsabilidades inicia-se com o estabelecimento de um Grupo de Planeamento Estratégico (GPE), que elaborará uma Avaliação Estratégica-Militar (AEM), com análise dos principais intervenientes e das suas

⁸ Função correspondente ao CEMGFA em Portugal.

⁹ A participação das Forças Armadas Espanholas em missões internacionais é financiada pelo Fundo de Contingência e pelo Orçamento de Defesa (Vado, 2019, p. 7).

¹⁰ O Sistema de Planeamento de Operações tem como referência principal o COPD da OTAN e está alinhado com o Sistema de Resposta a Crises (EMAD, 2018b, p. 1).



tarefas, dos aspetos jurídicos da operação, dos riscos estratégicos que surgem e uma primeira abordagem dos possíveis objetivos estratégicos e da potencial contribuição militar, que deverá ser submetida à consideração do nível político (EMAD, 2018a, pp. 3-7).

Com base na AEM, o MDN pode emitir uma diretiva política¹¹ que poderá incluir o objetivo político e os objetivos a atingir, bem como limitações e imposições de natureza política, financeira ou jurídica que afetem o emprego do instrumento militar e medidas de coordenação consideradas necessárias (EMAD, 2018a, p. 7). Tendo em conta a diretiva política, o GPE irá desenvolver as ORM que incluirão, em termos genéricos, as possíveis modalidades de ação que enquadram a contribuição das FFAA de Espanha para a operação em causa. As ORM serão apresentadas para aprovação ao JEMAD, que posteriormente as submeterá ao MDN, propondo a opção que considera mais conveniente. Uma vez aprovada a ORM, juntamente com as orientações e eventuais limitações de nível político, será preparado o correspondente Acordo do Conselho de Ministros, para apresentação do MDN perante o Congresso dos Deputados (Ley Orgánica n.º 5/2005, p. 3).

Na sequência da realização da CGF para a operação¹², o JEMAD, com o parecer dos Ramos e do Estado-Maior da Defesa (EMAD), desenvolverá uma Diretiva Inicial Militar que incluirá, para além da ORM selecionada e das orientações e limitações determinadas pelo de nível político, as forças ou capacidades genéricas que materializarão a participação espanhola, bem como o Ramo que as fornecerá. A partir deste ponto, se necessário, o JEMAD poderá emitir uma ACTWARN ao Ramo, com a estimativa inicial das capacidades previstas, momento a partir do qual efetuará as ações necessárias ao aprontamento da força. Serão ainda analisadas as regras de empenhamento da operação para determinar, se for caso disso, eventuais limitações ou *caveats* nacionais (EMAD, 2018a, p. 11).

Após a emissão da ACTORD, o Ramo transferirá para o JEMAD o comando das forças, de acordo com o definido na documentação operacional específica difundida, normalmente em pontos de embarque nacionais. Por sua vez, o JEMAD transferirá a autoridade operacional para o nível estratégico multinacional, normalmente quando as forças entram no TO (EMAD, 2018a, p. 11).

Para assegurar a continuidade da operação, será geralmente conduzido um processo de avaliação para cada rotação subsequente, de acordo com os prazos e regulamentos específicos de cada uma delas, que consiste no acompanhamento contínuo da operação pelo Comando das Operações, na sua própria experiência e interesses nacionais, que proporá ao JEMAD eventuais alterações na contribuição para o SOR do OPLAN multinacional (EMAD, 2018a, p. 12).

NOTA: O processo de planeamento e monitorização das operações é realizado através da Aplicação *Tool for Operations Planning Functional Area Service* (TOPFAS), que é um conjunto integrado de ferramentas que apoiam a tomada de decisão e o planeamento operacional colaborativo, envolvendo simultaneamente todos os níveis de comando (EMAD, 2018a, p. 17).

5. Forças Armadas Francesas

Os processos e métodos de planeamento e de referência para as Forças Armadas Francesas são os métodos em vigor no seio da OTAN, designadamente para o planeamento de nível estratégico e operacional, a COPD, ferramenta que forma um todo coerente para os trabalhos de planeamento para operações no exterior (CICDE, 2020, p. 8).

O *Chef d'état-major des armées* (CEMA) é o elo de ligação entre o nível político e o nível militar. Como principal conselheiro militar do governo, é ele o responsável pela proposta das opções de resposta militar para empenhamento em operações no exterior aos decisores políticos. Por outro lado, como Comandante operacional das forças empenhadas no exterior, é o responsável por traduzir as diretivas e orientações governamentais em matéria de planeamento e resposta operacional (CICDE, 2020, p. 13).

Decorrem em simultâneo vários processos de decisão: um ciclo autónomo permanente de avaliação de situação, de apoio à decisão nacional; um ciclo político-militar nacional; um ciclo multinacional de decisão e planeamento ativado em caso de crise; e um ciclo de empenhamento operacional (CICDE, 2020, p. 15).

O *État-major des armées* mantém um diálogo permanente com o *Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale*, o *Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères*, o *Ministère de l'Intérieur*, *Ministère des Outre-Mer*, *Ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les Collectivités Territoriales et de l'Immigration* e a *Direction Générale des Relations Internationales et de la Stratégie*, mas também com os órgãos congéneres de mesmo nível junto das OI (OTAN, UE e ONU) e com os seus principais aliados (CICDE, 2020, p. 15).

O planeamento do empenhamento operacional é efetuado através de um processo estruturado, compatível com as doutrinas aliadas, mas suficientemente flexível para responder a situações de urgência.

¹¹ A diretiva política é um documento que, por si só, não constitui uma autorização para a sua aplicação e que pode ser uma simples comunicação, verbal ou escrita, ao JEMAD (Estado Maior de Defesa, 2018a, p. 7).

¹² Para as FFAA Espanholas, o processo de geração de forças é entendido como a concretização das capacidades militares a empregar numa operação através da sua identificação, atribuição, ativação, integração na unidade operacional estabelecida e transferência (PDC-01 (A), 2018, p. 113).



Todavia, é um processo não-linear, pautado por interações permanentes. O processo geral é constituído por seis fases: Avaliação Estratégica; Antecipação Estratégica; Tomada de Decisão; Planeamento Operacional; Execução; e Transição/Retração (CICDE, 2020, p. 15).

Fase 1 – A “Avaliação Estratégica” tem por objetivo identificar fatores de crise e de potenciais conflitos a médio e longo prazo (mais de dois anos), constituindo a base para o início das fases seguintes do planeamento (CICDE, 2020, p. 15).

Fase 2 – A “Antecipação Estratégica” destina-se a assegurar ao CEMA, no curto prazo (6 a 24 meses), os elementos necessários para antecipar, preparar ou modificar os compromissos operacionais das FFAA Francesas em caso de crises ou conflitos emergentes. O CEMA estabelece os eixos de esforço (linhas de ação) para os próximos 12 meses (planeamento operacional e orientação sobre as áreas de interesse para as informações militares) e uma visão prospetiva de 24 meses (planeamento operacional, informações militares e relações internacionais). O resultado deste trabalho permite a elaboração das diretivas anuais de planeamento, de relações internacionais em apoio às operações e as ações de informações militares (CICDE, 2020, pp. 20-25).

Fase 3 – A “Tomada de Decisão” tem por finalidade: propor ao CEMA as ORM, para todos os tipos de operações (empenhamento, ajustamentos das contribuições ou retração), no exterior ou no território nacional; definir as posições nacionais e os contributos pretendidos para os processos de planeamento estratégico desenvolvidos nos diferentes quadros de empenhamento multilateral ou multinacional; iniciado o planeamento operacional nacional. Concretiza a passagem da reflexão à decisão. As ORM são o objeto da proposta de participação (*mémoire de proposition*) (CICDE, 2020, p. 28).

A ORM deverá permitir alcançar os objetivos estratégicos e contribuir para atingir o objetivo político e o estado final desejado. O desenvolvimento das ORM é feito de acordo com um método análogo, nos seus princípios, ao método de desenvolvimento das modalidades de ação ao nível operacional, com base no COPD da OTAN (CICDE, 2020, pp. 30-31). As ORM são submetidas à aprovação do CEMA, através de um brífingue de decisão (CICDE, 2020, p. 33). A escolha da ORM resulta na elaboração da Diretiva Inicial de Planeamento, referência para os trabalhos de planeamento seguintes. Define, em particular, o quadro político da ORM, concluindo as fases de “Antecipação Estratégica” e “Tomada de Decisão”, e dá início ao planeamento operacional (CICDE, 2020, p. 34).

Todo o emprego operacional de forças, permanente ou circunstancial, isolado ou sob uma estrutura multinacional, carece da aprovação do Presidente da República, Comandante Supremo das Forças Armadas. Esta decisão é tomada no quadro do Conselho de Defesa e Segurança Nacional, órgão de conselho idêntico ao nosso CSDN (CICDE, 2020, p. 34).

Fase 4 – O “Planeamento operacional”, no contexto de uma intervenção no âmbito de uma aliança ou de uma coligação multinacional, abrange o envolvimento nacional no processo de planeamento e permite a elaboração do plano de apoio nacional, definindo as modalidades e especificidades do emprego das forças francesas (Regras de empenhamento, logística, informações, etc.) (CICDE, 2020, p. 17). A partir da Diretiva Inicial de Planeamento, a Diretiva de Planeamento Estratégico é o documento-chave que conduz à elaboração do CONOPS. O OPLAN marca o culminar do planeamento operacional, complementando o CONOPS e descrevendo como será executada a missão. O planeamento é um processo colaborativo permanente entre os três níveis de decisão (estratégico, operacional e tático) (CICDE, 2020, pp. 34-42).

A Geração de Forças é um processo contínuo, cíclico e interativo entre o *Centre de planification et de conduite des opérations* e os Ramos, que decorre durante esta fase de planeamento, consistindo em determinar as capacidades necessárias para a operação, quem as poderá disponibilizar, designar e informar as unidades com essas capacidades, reunir, integrar e aprontar a Força. A estimativa inicial das capacidades necessárias é deduzida da ORM e, adaptada à medida que é desenvolvido o CONOPS. É alinhado com o processo de elaboração do OPLAN estratégico, de forma a garantir que as capacidades designadas permitem atingir os objetivos estabelecidos. Apesar de ser um processo complexo, deve ser encarado como um modelo geral para atingir um fim de forma metódica, e não como sendo um dispositivo demasiado rígido (CICDE, 2020, p. 43). O processo de geração de forças inclui o planeamento, ativação e projeção. O planeamento define os recursos necessários para atingir os objetivos. É a referência para os pedidos iniciais às Nações (CICDE, 2020, p. 46).

Fase 5 – “Execução” e Fase 6 – “Transição/Retração”: no âmbito do presente trabalho, estas duas fases apenas serão abordadas do ponto de vista da reavaliação da situação e do eventual ajuste do planeamento (CICDE, 2020, p. 17). Parte integrante do planeamento operacional, a avaliação das operações permite medir os resultados e o progresso de uma operação, bem como desenvolver conclusões e recomendações em apoio à tomada de decisão. Tem por objetivo providenciar uma melhor compreensão da situação em curso, uma apreciação do sucesso da operação para efeitos de planeamento e condução de futuras operações (CICDE, 2020, p. 44). O sucesso do processo de avaliação depende, em parte, da relevância dos indicadores utilizados, que são geralmente de dois tipos:



- Indicadores de eficácia (*Measures of Effectiveness*) para medir os efeitos produzidos pelas ações, que respondem à questão «*As ações são relevantes para produzir os efeitos desejados?*» Normalmente está associado a cada condição decisiva e a cada efeito desejado da opção estratégica. Por conseguinte, é necessário definir os efeitos e as condições decisivas efetivamente mensuráveis durante o desenvolvimento das linhas de empenhamento¹³;

- Indicadores de desempenho (*Measures of Performance*) para medir o progresso das ações, que respondem à questão «*As ações estão otimizadas?*» (CICDE, 2020, p. 44).

Cada nível (estratégico, operacional e tático) define os critérios de sucesso desenvolvidos durante o planeamento e intimamente relacionados com os efeitos desejados. Estes indicadores obrigam à implementação de meios de análise e de avaliação correspondentes às finalidades de cada nível. Os relatórios devem ser essencialmente concebidos neste racional: reunir as informações úteis e que nos permitam comparar a situação atual com a planeada, a fim de efetuar os ajustamentos necessários (CICDE, 2020, p. 45).

Uma lista de critérios define o momento a partir do qual a operação é considerada como concluída e o estado final desejado está atingido. Esta lista de critérios é essencial porque condiciona a retração. Para esse efeito, desde o início do planeamento de nível estratégico, são incluídos os critérios de saída que definem o fim efetivo da operação (CICDE, 2020, p. 45).

Ao nível estratégico, trata-se de avaliar a estratégia operacional implementada pelo CONOPS estratégico. O ciclo é relativamente longo (entre 6 e 24 meses). É a síntese das avaliações de níveis inferiores que permite materializar a progressão das linhas de empenhamento e o cumprimento no domínio militar. Esta avaliação é a referência para o diálogo político-militar sobre a operação em curso. Ao nível operacional, é o modo de ação militar que é avaliado, num ciclo mais curto (1 a 6 meses dependendo das operações). Ao nível tático, a relevância das tarefas é avaliada num ciclo curto (1 a 30 dias). Trata-se de medir o grau de realização das missões e ações planeadas. É o nível em que o ciclo de decisão deve ser mais rápido do que o do inimigo, a fim de manter a iniciativa e impor o nosso ritmo (tempo) (CICDE, 2020, p. 45).

¹³ São linhas lógicas que ligam as ações coordenadas nos domínios diplomático, militar, económico e civil, partindo dos efeitos desejados para atingir objetivos estratégicos e o estado final desejado (CICDE, 2020, p. 36).



Apêndice E — Comparação dos Modelos das OI e Países Aliados

Neste apêndice pretende-se comparar de forma sistematizada, segundo o modelo de análise, as características principais dos processos de geração de forças em uso na OTAN, UE e ONU (Quadro 8), bem como dos países aliados, ESP e FRA (Quadro 9).

Quadro 8 - Características dos Modelos de Geração de Forças das OI

Dimensões	Indicadores		OTAN	UE	ONU
ENDS Finalidade	Orientação Política		<i>NAC Initiating Directive</i> com os objetivos estratégicos e o Estado Final desejado.	<i>Crisis Management Concept</i> com o interesse político da UE, opções estratégicas e Estado Final.	Relatório de Avaliação Estratégica, com prioridades, opções da resposta da ONU, estimativa de forças e custo associado.
	Orientação Estratégica Militar		Diretiva Estratégica Militar estabelecendo condições necessárias para planeamento e execução missão.	Diretiva Militar Inicial com as orientações para o planeamento e execução da missão.	Mandato de missão que deverá incluir a duração e as tarefas, especificando o número autorizado de forças.
WAYS Processos	Planeamento	Decisão	Do NAC com base nas ORM.	Alto Representante submete <i>CMC</i> ao PSC e aprovação a <i>European Council</i> .	Do Conselho de Segurança com base na proposta apresentada pelo SecGen.
		Opções de Resposta Militar	Processo de Planeamento de Operações – COPD. Delineia modalidade de ação militar, objetivos, efeitos e ações estratégico-militares e capacidades necessárias.	Processo de Planeamento Político Estratégico da UE. Define a modalidade de ação militar, restrições e capacidades necessárias, avaliação de exequibilidade e risco.	Processo de Planeamento Militar Integrado da ONU. ORM inclui os objetivos, capacidades e posição da nação hospedeira. São sujeitas a um teste de stress.
		Avaliação	Revisões Periódicas da Missão.	Quando é alterado o contexto estratégico da missão, a meio do mandato ou antes do seu final.	De quatro em quatro meses no primeiro ano. Depois a cada seis meses ou devido a alterações significativas da situação.
MEANS Recursos	Geração de Forças <i>Force Generation</i>		Parte integrante do Processo de Planeamento de Operações. CGF com os representantes das nações, para o preenchimento de todas as necessidades identificadas no SOR. Realizada CGF anual Base de dados com prontidão das forças das nações, disponibilizadas para operações.	Parte integrante do Processo de Planeamento de Operações. <i>Force Sensing</i> para avaliação inicial das intenções das nações. CGF com as nações, para preenchimento do SOR. Realizada CGF Global Bases de dados com prontidão das forças das nações, disponibilizadas para operações da UE.	Parte integrante do Processo de Planeamento de Operações. <i>Strategic Engagement</i> de avaliação das intenções das nações. A geração de forças assenta no PCRS, o principal instrumento de informação da prontidão e forças disponibilizadas pelas nações para operações da ONU. Não são realizadas CGF (geral).
	Financiamento das operações		Orçamento plurianual, sendo o custo repartido pela Aliança e pelas nações participantes nas operações, sem ressarcimento dos EM.	Mecanismo de Athena, sendo o custo repartido pela UE e pelas nações participantes nas operações, sem ressarcimentos dos EM.	Orçamento plurianual, sendo o custo repartido entre a ONU e as nações, com ressarcimento às nações participantes de acordo com um MOU entre as partes.



Quadro 9 - Características dos Modelos de Geração de Forças de ESP e FRA

Dimensões	Indicadores		ESP	FRA
ENDS Finalidade	Orientação Política		Baseada numa Avaliação Estratégica-Militar com análise dos principais intervenientes, das tarefas, aspetos jurídicos, riscos estratégicos, possíveis objetivos estratégicos e ORM), o MDN emite Diretiva Política com objetivos a atingir, limitações e imposições de natureza política, financeira ou jurídica que afetem o emprego do instrumento militar.	A Avaliação estratégica tem por objetivo identificar fatores de crise e de potenciais conflitos a médio e longo prazo (mais de dois anos).
	Orientação Estratégica Militar		Diretiva Inicial Militar com a ORM aprovada, orientações e limitações políticas, forças/capacidades para planeamento da operação.	A Diretiva Inicial de Planeamento define o quadro político da ORM e dá início ao planeamento de operações.
WAYS Processos	Planeamento	Decisão	O JEMAD propõe as ORM ao MDN. Uma vez aprovada a ORM, será preparado o Acordo do Conselho de Ministros, para apresentação ao Congresso.	O CEMA submete proposta das ORM ao Ministro das FFAA. Quando aprovada é submetida ao Presidente da República, Comandante Supremo das Forças Armadas, em sede de Conselho de Defesa e Segurança Nacional.
		Opções de Resposta Militar	O Sistema de Planeamento Operacional das FFAA de Espanha tem como referência principal a COPD e é alinhado com o Sistema de Resposta a Crises. Tendo em conta a DP, serão desenvolvidas as ORM que incluirão, em termos genéricos, as possíveis modalidades de ação que enquadram a contribuição das FFAA de ESP para a operação em causa.	O processo é constituído por seis fases com base na COPD. As ORM são desenvolvidas de acordo com um método análogo, nos seus princípios, ao método de desenvolvimento das modalidades de ação ao nível operacional, com base no COPD, para atingir os objetivos estratégicos e contribuir para alcançar o objetivo político e o estado final desejado. São o objeto da proposta de participação (<i>mémoire de proposition</i>).
		Avaliação	É conduzida para cada operação, de acordo com os prazos e regulamentos específicos de cada uma delas, para assegurar a continuidade da operação.	Parte integrante do planeamento para medir os resultados e o progresso de uma operação, bem como desenvolver conclusões e recomendações apoio à tomada de decisão.
MEANS Recursos	Geração de Forças <i>Force Generation</i>		Parte integrante do processo de planeamento de operações, concretizando as capacidades militares a empregar numa operação através da sua identificação, atribuição, ativação, integração na unidade operacional estabelecida e transferência. No mínimo é realizada uma reunião com os Ramos e outros participantes. Acompanhamento contínuo da operação (TOPFAS). Forças ou capacidades dos Ramos.	Processo contínuo, cíclico e interativo entre o <i>état-major des armées</i> e os Ramos, que decorre durante a fase de planeamento, consistindo em determinar as capacidades necessárias para a operação, quem as poderá disponibilizar, designar e informar as unidades com essas capacidades, reunir, integrar e aprontar a Força. Prontidão e disponibilidade de forças dos Ramos sustentada por relatórios periódicos.
	Financiamento das operações		Fundo de Contingência e Orçamento de Defesa.	LPM plurianual.